

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

Pilvi Kalliomaa

Lex Nokia perusoikeuksien puristuksessa

Sisällönanalyysi Helsingin Sanomissa käydyistä keskustelusta 2006–2011

Valtio-oppi
Pro gradu -tutkielma
Kesäkuu 2013

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

KALLIOMAA, PILVI: Lex Nokia perusoikeuksien puristuksessa – sisällönanalyysi Helsingin Sanomissa käydystä keskustelusta 2006–2011.

Pro gradu -tutkielma, 107 s., 1 liites.

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma/ Valtio-opin opintosuunta

Kesäkuu 2013

Tässä pro gradu -tutkielmassa analysoin lakia sähköisen viestinnän tietosuojan muuttamisesta eli niin sanotusta Lex Nokiasta käytyä keskustelua. Tarkastelen tapauksen avulla sitä, miten poliittisen ja oikeudellisen vallan jakautumisesta keskustellaan Suomessa uuden konstitutionalisin eli uuden valtiosääntöistymisen näkökulmasta. Uudella konstitutionalismilla viitataan kehitykseen, jonka myötä perustuslaille ja perusoikeuksille on tullut yhä keskeisempi merkitys toisesta maailmansodasta lähtien niin lainsäädännössä kuin tuomioistuinten päätöksenteossa. Perustuslaki ja sen sisältämät perusoikeussäännökset sitovat nykyisin vahvasti päätöksentekoa ja perustuslainmukaisuuden valvonnasta on tullut yhä tärkeämpää. Uusi konstitutionalismi voidaan jakaa poliittiseen ja oikeudelliseen konstitutionalismiin, jotka eroavat toisistaan ennen kaikkea siinä, kenellä on valta valvoa lakien perustuslainmukaisuutta.

Lex Nokian tapauksessa julkisessa keskustelussa kyseenalaistettiin vahvasti se, rikkooko lakiesitys perusoikeuksia ja perustuslakia. Sisällönanalyysiä metodina käyttäen analysoin Helsingin Sanomien vuosien 2006–2011 välillä julkaistujen artikkeleiden avulla niitä argumentteja, joilla lakiesitystä puolustettiin ja vastustettiin. Analysoin myös sitä, minkälaisena eduskunnan perustuslakivaliokunnan rooli ymmärrettiin Helsingin Sanomien artikkeleiden perusteella. Lex Nokian tapauksessa esille nousi selkeästi uuteen konstitutionalismiin olennaisesti liittyvä vallanjakokysymys. Kuka viime kädessä määrittelee perusoikeuksien taustalla vaikuttavien arvojen sisällön?

Kaiken kaikkiaan keskustelussa Lex Nokiasta löytyi paljon uuteen konstitutionalismiin nojaavaa argumentointia. Lakiesitystä puolustavien argumenttien ytimessä oli merkittävien taloudellisten intressien suojeleminen, kuitenkin niin että rajoitukset ja toimet ovat tarkkaan punnittuja ja harkittuja. Lakihankkeen tarkoitus oli parantaa voimassa ollutta lainsäädäntöä. Vastustajien ydinargumenttina taas oli, että lakimuutos rikkoo perusoikeuksia ja on siten perustuslain vastainen. Toisekseen lakimuutos antaisi liikaa valtaa työnantajille. Eduskunta ja perustuslakivaliokunta eivät olisi myöskään saaneet ohittaa oikeusoppineiden esittämää kritiikkiä. Lain vastustajien mielestä muutos oli turha. Aineiston perusteella eduskunnan kykyä päättää perusoikeuksien suhteista toisiinsa arvosteltiin ankarasti.

Vaikka perustuslakivaliokunnan asemaa ei lopulta kyseenalaistettu, asetettiin valiokunnalle isoja paineita. Johtopäätöksenä voi todeta, että tulevaisuudessa julkisen keskustelun lainsäädännöstä tulisi olla avoimempaa, jotta perusoikeuksien taustalla vaikuttavista arvovalinnoista todella keskusteltaisiin. Tapaus nosti julkiseen keskusteluun kysymyksen vallanjaosta politiikan ja oikeuden välillä.

Sisällysluettelo

1.	Johdanto	1
2.	Valtiosääntöistytminen eli konstitutionalisoituminen.....	2
2.1.	Valtiosääntö politiikan ja oikeuden rajalla	2
2.2.	Kohti uutta konstitutionalismia	4
2.3.	Perusoikeudet uuden konstitutionalismin keskiössä	11
2.4.	Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta	15
2.4.1.	Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan perusteista	15
2.4.2.	Kansainvälisiä malleja	16
2.5.	Oikeudellinen ja poliittinen konstitutionismi	20
2.6.	Seurauksena oikeudellistuminen?	24
2.7.	Tasapainoilua ääripäiden välillä.....	27
3.	Suomalaisen valtiosäännön muutoksia	29
3.1.	Suomalainen kehitys.....	29
3.2.	Uusi perustuslaki ja perusoikeudet.....	31
3.2.1.	Vuoden 2000 perustuslain kokonaisuudistus.....	31
3.2.2.	Perusoikeudet	33
3.3.	Perustuslainmukaisuuden valvonta Suomessa	35
3.3.1.	Perustuslakivaliokunta suomalaisena erikoisuutena	35
3.3.2.	Perustuslakivaliokunnan roolin arviointia	38
3.3.3.	Jälkikäteinen ja muu oikeudellinen valvonta	41
3.4.	Yhteenvedo teoreettisesta viitekehyksestä	43
4.	Tapaustutkimuksena Lex Nokia.....	44
5.	Tutkimustehtävä, metodi ja aineisto	49
5.1.	Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset.....	49
5.2.	Metodina sisällönanalyysi	51
5.3.	Tutkimuksen aineistona Helsingin Sanomat	53
6.	Analyysi	55
6.1.	Lain puolustajat	55
6.1.1.	Vuosi 2006: yrityssalaisuuksien suojelu koko Suomen etu	55
6.1.2.	Vuosi 2007: sähköiset tietovuodot yleistyneet.....	56
6.1.3.	Vuosi 2008: viimeinen keino	57
6.1.4.	Vuosi 2009: nykytilanteen parantaminen	60
6.1.5.	Vuodet 2010 ja 2011: lailla ennaltaehkäisevä vaikutus	64

6.1.6.	Yhteenveto puolustajien argumentoinnista.....	64
6.2.	Lain vastustajat.....	65
6.2.1.	Vuosi 2006: lakiesitys loukkaisi perusoikeuksia	65
6.2.2.	Vuosi 2007: onko laille todellista tarvetta?.....	66
6.2.3.	Vuosi 2008: oikeustieteilijöiden esittämä kritiikki	67
6.2.4.	Vuosi 2009: pelko seurauksista.....	70
6.2.5.	Vuosi 2010: lakimuutoksen sekavuus.....	74
6.2.6.	Vuosi 2011: turha laki?	75
6.2.7.	Yhteenveto vastustajien argumentoinnista.....	76
6.3.	Perustuslakivaliokunnan rooli	76
6.3.1.	Vuodet 2006 ja 2007: kyllä perustuslakivaliokunta ratkaisee	76
6.3.2.	Vuosi 2008: perustuslakivaliokunnan oma linja.....	77
6.3.3.	Vuosi 2009: valiokunnan roolin punnintaa.....	79
6.3.4.	Vuodet 2010 ja 2011: perustuslakivaliokunnan poliittisuus.....	84
6.3.5.	Yhteenveto perustuslakivaliokunnasta käydystä keskustelusta	85
7.	Johtopäätökset.....	86
7.1.	Vastauksia tutkimuskysymyksiin	86
7.2.	Arvokeskustelua tulisi lisätä.....	93
	LÄHDELUETTELO.....	96
	Liite 1. Lex Nokia -tapauksen eteneminen	108

1. JOHDANTO

Mikä on politiikan ja oikeuden suhde? Missä kulkee niiden välinen raja? Mitkä asiat kuuluvat poliittisen harkinnan piiriin ja mitkä oikeudellisen harkinnan piiriin? (Husa 2004, 43.) Nämä ovat kysymyksiä, jotka hiertävät uuden valtiosääntöistymisen problematiikan ytimessä. Näihin kysymyksiin on enenevässä määrin alettu vastata uudella tavalla. Uusi konstitutionalismi eli uusi valtiosääntöistyminen on pyyhkäissyt koko maapallon yli toisen maailmansodan jälkeen ja erityisellä voimalla Berliinin muurin murtumista seuranneena aikana (Tuori 2009, 319). Niin Euroopassa, Aasiassa, Latinalaisessa Amerikassa kuin Afrikassa tuomareiden ja tuomioistuinten vaikutusvalta on lisääntynyt. Uudet perustuslait ympäri maailmaa eivät enää tunnusta lainsäädännön etusijaa, vaan luovat ihmisoikeuksien kautta vahvoja rajoitteita lainsäätäjille ja viranomaisille ja suojaavat ihmisoikeuksia oikeudellisin keinoin julkisen vallan loukkauksia vastaan. (Shapiro & Stone Sweet 2002, 1.)

Tässä tutkielmassa tarkastelen uutta valtiosääntöistymistä eli uutta konstitutionalismia Suomessa. Uuden valtiosääntöistymisen ytimessä on perusoikeuksien vahvistuminen. Tämä perusoikeuksien vahvistuminen on herättänyt monia kysymyksiä vallanjaosta, demokratiasta ja politiikan ja oikeuden suhteesta. Suomessakin valtiosääntöoikeustieteen piirissä on kirjoitettu vallanjaon mahdollisesta muutoksesta ja sen vaikutuksesta demokraattiseen päätöksentekoon. (Tuori 2007, 28–29.)

Tämän tutkielman tarkoituksena on tapaustutkimuksen avulla valottaa, miten poliittisen ja oikeudellisen vallan jakautuminen nähdään Suomessa uuden konstitutionalisin näkökulmasta. Uusi konstitutionalismi voidaan jaotella poliittiseen ja oikeudelliseen konstitutionalismiin, jotka eroavat toisistaan ennen kaikkea siinä, kenellä on valta valvoa lakien perustuslainmukaisuutta. Se, miten perusoikeuksista keskustellaan, valottaa suhtautumista uuteen valtiosääntöistymiseen ja siihen, miten politiikan ja oikeuden suhde nähdään.

Tarkastelukohteenani on laki sähköisen viestinnän tietosuojaan muuttamisesta eli niin sanotusta Lex Nokiasta käyty keskustelu vuosina 2006–2011 Helsingin Sanomissa. Analysoin tätä tapausta, koska se voi yhtenä esimerkkinä kertoa siitä, kuinka uuden valtiosääntöistymisen vaikutuksista keskustellaan Suomessa. Aihe on oikeudellinen, mutta kuten Antero Jyränki (1989, 21) toteaa, oikeudellisia ilmiöitä onkin tarkasteltava niiden yhteiskunnallisissa yhteyksissä. Aiheesta on Suomessa keskusteltu ennen kaikkea oikeustieteilijöiden ja valtiosääntötutkijoiden piirissä (mm.

Jaakko Husa, Antero Jyränki, Kaarlo Tuori, Tuomas Ojanen, Juha Lavapuro), joten tarkoitukseni on jatkaa keskustelua perusoikeuksien vahvistumisesta politiikan tutkimuksen näkökulmasta.

Aluksi tutkielman toisessa luvussa avaan perustuslain ja valtiosäännön käsitteitä, konstitutionalismin muutosta uudeksi konstitutionalismiksi, perusoikeuksien keskeistä asemaa uudessa konstitutionalismissa sekä perustuslainmukaisuuden valvonnan erilaisia järjestämistapoja. Kolmannessa luvussa avaan suomalaista kehitystä sekä perustuslakivaliokunnan erityislaatuista asemaa Suomessa.

Tutkielman neljännessä luvussa esittelen itse tapauksen ja kerron Lex Nokian säätämisen liittyneet vaiheet ja tapahtumat. Viidennessä luvussa esittelen tutkimuskysymykset, esittelen aineiston ja perustelen valintani käyttää sisällönanalyysiä analyysikeinona. Kuudennessa luvussa esittelen ja analysoin aineistosta esiin nousseita teemoja ja argumentteja. Seitsemännessä ja viimeisessä luvussa esittelen analyysin perusteella löytyneet tutkimustulokset ja yhdistän aineiston ja teoreettisen viitekehyksen toisiinsa.

2. VALTIOSÄÄNTÖISTYMINEN ELI KONSTITUTIONALISOITUMINEN

2.1. Valtiosääntö politiikan ja oikeuden rajalla

Valtiosääntöoikeus on se oikeustieteen osa-alue, jossa pureudutaan oikeuden ja politiikan väliseen suhteeseen. Oikeustieteen emeritusprofessorin Antero Jyrängin mukaan valtiosääntölaki on se väline, jolla poliittinen muunnetaan oikeudelliseksi. ”Poliittinen valta muuntuu valtiosääntölain avulla oikeudelliseksi toimivallaksi ja poliittinen valtataistelu taisteluksi oikeusjärjestyksen sisällöstä”. (Jyränki 1989, 17.) Oikeustieteiden professorin Jaakko Husan (2004, 42 ks. myös Tuori 2007, 222) mukaan ”valtiosääntöoikeus on oikeuden ja politiikan välinen sarana, joka sijaitsee yhtä aikaa sekä oikeuden että politiikan maailmassa”. Valtiosääntöoikeus voidaan yleisesti määritellä oikeudenalaksi, johon kuuluvat ne normit, jotka säätelevät ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteita, valintaa ja päätöksentekomenettelyä sekä kansalaisten oikeudellista asemaa suhteessa valtioon. Valtiosääntöoikeudessa myös tyypillisesti erilaiset ratkaisumallit, oikeudelliset ajattelutavat ja instituutiot liikkuvat kansallisista rajoista huolimatta. (Husa 2004, 86, 97.) Valtiosääntöoikeuden näkökulmasta oikeudella ja politiikalla on selkeä yhteys, koska valtiosääntöoikeus käsittelee nimenomaan keskeisesti poliittisen vallan käyttöä (Nieminen 2004, 41). Koska olen kiinnostunut

oikeuden ja politiikan rajankäynnistä ja vallan muutoksista, tarkastelen seuraavaksi valtiosääntöä, sen suhdetta perustuslakiin ja valtiosääntötutkimuksen historiaa.

Valtiosääntö ja perustuslaki ovat käsitteitä, jotka ovat hyvin lähellä toisiaan. Perustuslaki on muodollisempi käsite ja helpommin määriteltävissä. Perustuslaki on laki, joka on hyväksytty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja joka julistaa itsensä perustuslaiksi. Perustuslaki sääntelee niin ylimpien valtioelinten toimintaa kuin kattaa periaatteessa koko oikeusjärjestyksen – erityisesti perustuslaissa määritellään, miten oikeussääntöjä tulee tuottaa ja mitä sääntöjen tulee sisältää. Perustuslaki luo vallankäytön perusteet ja vahvistaa yksilöiden perusoikeudet. Valtiosääntö taas on epämuodollisempi käsite. Valtiosääntö käsittää kaikki valtiojärjestystä sääntelevät oikeussäännöt niiden hierarkkisesta asemasta riippumatta, samoin käytännön kautta syntyneet käytänteet, jotka koskevat valtiojärjestystä ja jotka ovat vahventuneet oikeussäännöiksi. (Nieminen 2004, 4, 13.) Käytännössä perustuslakiteksti sisältää monesti valtiollisia organisaatioita koskevia osia, perusoikeusluettelon, valtiosäännönmukaisuuden valvontaa koskevia osia sekä valtiosäännön muuttamista, täydentämistä tai kumoamista koskevia osia (Husa 2004, 88). Perustuslaki viittaa nykyisin kansan nimissä laadittuun muodolliseen sopimukseen, joka tarkoituksena on luoda ja kontrolloida sitä valtaa, joka valtion instituutioilla on. Tämä moderni käsitys perustuslaista muotoutui valistuksen ajan hengessä ja yhteiskuntasopimusteorioiden rinnalla. 1700-luvun lopulta lähtien useat maat maailmanlaajuisesti ovat hyväksyneet moderneja perustuslakeja. (Loughlin 2010, 47–48.)

1700-luvun jälkeisessä Saksassa Georg Jellinek oli ensimmäisiä, joka ennakoி Allgemeine Staatlehren jakautumista erilliseksi valtio-opiksi ja valtio-oikeudeksi eli eriytymistä sen suhteen mitä kuuluu oikeuteen ja mitä politiikkaan. Tämä erkaantuminen voidaan henkilöidä Hans Kelseniin ja Carl Schmittiin, joiden voidaan sanoa edustavan vastakkaisia suuntauksia. Hans Kelsenin mukaan lait ilmaisevat sen, kuinka asioiden tulee olla, ja lain pätevyys taas riippuu sen suhteesta oikeusjärjestykseen ja normihierarkiaan. Normihierarkian mukaisesti asetus saa pätevyytensä laista ja lain pätevyys taas nojaa perustuslakiin. Normihierarkian huipulla olevan perustuslain pätevyys nojaa teoreettiseen perusnormiin (*Grundnorm*). Perusnormin sisältönä on, että säädännäistä valtiosääntöä pitää noudattaa. Kelsen erotti täysin oikeuden ja politiikan toisistaan: hän näki oikeuden perustuvan teoreettiseen perusnormiin sen sijaan, että olisi nähnyt oikeuden kytkökset päättäjien tekemiin valintoihin. (Husa 2004, 19–21, 23–25.)

Carl Schmittin mukaan taas perustuslain pätevyys ei nojaa johonkin ei-poliittiseen perusnormiin, vaan sen sijaan tahtoon. Schmittin lähtökohtana ovat konkreettinen perustuslakia säätävä valta ja tosiasialliset poliittiset toimet. Poliittinen päätöksenteko ja demokraattinen perustuslainsäätämisvalta kuuluvat valtiolle, jonka muodostaa kansa, ja tätä kautta oikeusjärjestys saa legitimitteettinsä. Valtiosääntölait ovat legaliteettia edellyttävää pintatasoa, kun taas varsinainen valtiosääntö edellyttää legitimitteettiä. Mielenkiintoista Schmittin ajattelussa on myös se, että hänen mukaansa suvereeni on se, joka päättää poikkeustilanteesta. Toisin sanoen se, joka poikkeuksellisessa tilanteessa päättää, millainen oikeusjärjestys on tehokas, pätevä ja sitova, on suvereeni. Schmittin mukaan politiikka tulee ennen oikeutta. Kelsen perusti perustuslain pätevyyden hypoteettiseen perusnormiin, kun taas Schmitt painotti henkilöitä ja tahtoa perustuslain takana. Kelsen ja Schmitt hahmottivat siis poliittisen ja oikeudellisen järjestelmän eri tavoin. Kelsen halusi erottaa ulottuvuudet toisistaan luodakseen selkeän normijärjestelmän, kun taas Schmitt painotti poliittisten tekojen ensisijaisuutta ja oikeuden riippuvuutta poliittisesta päätöksenteosta. (Husa 2004, 26–30.) 1700-luvulta lähtien valtiosäännöt ovat siis kehittyneet eteenpäin.

Venäjän ja Itä-Euroopan tutkimuksen professori Anders Fogelkloun mielestä valtiosääntöjen viimeaikaista kehitystä kuvaavat seuraavat kuusi merkittävää piirrettä: 1) perus- ja ihmisoikeuksien määrittely ja vahvistaminen kansainvälisin sopimuksin, 2) valtion suvereniteettiin vaikuttavien ylikansallisten organisaatioiden, kuten EU:n syntyminen 3) uusien suvereenien valtioiden syntyminen ja niiden uudet perustuslait, 4) valtiosääntötuomioistuimien perustaminen tai tavallisten tuomioistuinten suorittama lakien perustuslainmukaisuuden valvonta, 5) ylikansallisten tuomioistuinten, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, perustaminen ja 6) federalististen valtioiden syntyminen. Professori Kauko Sipponen lisää tähän listaan vielä valtiosääntöönkin vaikuttavan normihierarkian murentumisen. (Sipponen 2009, 286 mukaan.) Seuraavassa tarkastellaan osaltaan tämän kehityksen taustalla vaikuttavaa uutta valtiosääntöistymistä.

2.2. Kohti uutta konstitutionalismia

Konstitutionalismilla tarkoitetaan tiettyä hallintotapaa – voidaan puhua perustuslaillisesta demokratiasta. Konstitutionalismissa niin lainsäädäntö- kuin hallitusvallan käyttöä rajoittavat perustuslain juridisesti sitovat oikeussäännöt. Konstitutionalismi tarkoittaa, että julkinen valta ei ole enää sidoksissa tiettyyn henkilöön ja hänen tahtoonsa, vaan sen sijaan julkista valtaa käyttää kansalta valtuutuksen saanut lainsäädäntöelin. (Nieminen 2004, 83.) Konstitutionalismissa perustuslain auktoritatiiviset säännöt sääntelevät yhteiskunnan vuorovaikutussuhteita (Stone Sweet

2000, 20–21, 114). Konstitutionalismiin liittyy kiinteästi niin lockelainen ”rule of law” -ajattelu kuin montesquieulainen vallanjako; yksilöitä tulee suojella julkisen vallan väärinkäytöltä ja julkisen vallan tulee olla oikeudellisesti rajattua. Konstitutionalismiin liittyy läheisesti myös perusoikeudet: suvereenikaan enemmistödemokratia ei voi rajoittaa perustuslaissa turvattuja ihmisoikeuksia. (Husa 2009, 1141–1152.) Saksalaisen oikeustieteilijän Dieter Grimmin mukaan konstitutionalismi on suhteellisen uusi innovaatio poliittisten instituutioiden historiassa. Konstitutionalismi lähti liikkeelle Pohjois-Amerikan ja Ranskan vallankumouksista 1700-luvun loppupuolella. Uutta vallankumouksissa oli se, että ne halusivat luoda uudet poliittiset järjestelmät, jotka olisivat edeltäviä perustavanlaatuisesti erilaisia. Haluttiin luotiin ennalta määrättyt säännöt, jotka määrittelivät ennalta valtaan pääsyn ehdot. Konstitutionalismi on erityinen poliittisen vallan legalisoinnin muoto. (Grimm 2010, 3–5, 9.) Konstitutionalismi siis kiinnittyy ajatukseen modernista perustuslaista, joka myös kehittyy 1700-luvulla.

Konstitutionalismiin ytimessä on perustuslain sitovuus, ja perustuslain noudattaminen on yksi vallankäytön legitiimiyden edellytys (Nieminen 2004, 14, 83). Perustuslaki on ryhmä moderneja oikeusnormeja, jotka muodostuvat poliittisen päätöksen kautta, eivät jonkin ennalta määrätyn totuuden avulla. Näiden normien tarkoitus on säännellä julkisen vallan muodostumista ja käyttöä. Sääntely on siinä mielessä kokonaisvaltaista, että mitään perustuslain ulkopuolista vallankäyttöä ei tunnusteta. Perustuslaillisen vallan perusta on kansassa, joka on ainoa legitiimin vallan lähde. Perustuslaki on korkeampaa lainsäädäntöä, ja se on ensisijainen suhteessa kaikkiin muihin lakeihin ja normeihin. Perustuslain vastaiset lait eivät voi saada lainvoimaa. (Grimm 2010, 9.) Perustuslaki on niin kauan legitiimi, kun enemmistö väestöstä kokee sen hyväksytyksi eikä kapinoi sitä vastaan. Perustuslakia voidaan muuttaa itse tekstiä muuttamalla, mutta monesti perustuslaki muuttuu tulkintakäytännön mukana. Kiistaa on syntynyt siitä, kuka tätä tulkintavaltaa saa käyttää, yleiset tuomioistuimet, erityinen valtiosääntötuomioistuin vai kansanedustuslaitos. Kiistaa on myös kautta aikojen aiheuttanut se kysymys, kuka viime kädessä valvoo perustuslainmukaisuutta, lainsäätäjät itse vai lakeja konkreettisissa tilanteissa soveltavat tuomioistuimet. (Nieminen 2004, 83–87.)

Eurooppalaisesta näkökulmasta voidaan puhua vanhasta ja uudesta konstitutionalismista (*new constitutionalism*). Vanhan konstitutionalismikäsityksen mukaan enemmistödemokratia ja kansanedustuselin olivat johtavassa asemassa. Lähtökohtaisesti lakien perustuslainmukaisuuden valvonta tuomioistuinten toimesta ei sopinut yhteen parlamentaarisen demokratian ja hallintatavan kanssa. Lainsäätäjän säätämä tavallinen laki oli ylin, koska se oli kansan yleisen tahdon ilmaus.

Perustuslaki nähtiin enemmän eräänlaisena yhteiskuntasopimuksena, joka ei ollut suoraan sovellettavaa oikeutta. (Husa 2004, 131.) Toisen maailmansodan jälkeisessä Euroopassa valtion vallan rajoittamisesta ja yksilön oikeuksien turvaamisesta on tullut hallitseva doktriini, ja useissa Euroopan maissa perustuslainmukaisuuden valvonta ja laillisuusvalvonta ovat lisääntyneet (Stone Sweet 2000, 37; Shapiro & Stone 1994, 397–402).

Maailmansotien välisenä aikana perustuslakikontrolli oli paljolti amerikkalainen erikoisuus, mutta toisen maailmansodan jälkeen valtiosääntötuomioistuimen mallista tuli monen eurooppalaisen maan valinta, kun ne pyrkivät tekemään pesäeroa totalitääriin menneisyyteensä. (Tuori 2009, 320.) Näin kävi fasististen hallintojen hajotessa Saksassa ja Italiassa, autoritääristen hallintojen hajotessa Etelä-Euroopassa ja kommunismin sortuessa Itä-Euroopassa (Shapiro & Stone Sweet 2002, 136). Uusi valtiosääntöistyminen ja perustuslainmukaisuuden valvonnan lisääntyminen ovat koskettaneet myös niitä eurooppalaisia maita, joissa suuria mullistuksia ei ole ollut, kuten Suomi, Ruotsi, Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta (Tuori 2009, 320). Konstitutionalismista on siis voitu puhua USA:n ja Ranskan 1700-luvun vallankumouksista lähtien, kun taas uudesta konstitutionalismista voidaan puhua toisesta maailmansodasta lähtien.

Julkisoikeuden professori Martin Loughlin kutsuu uutta konstitutionalismia konstitutionalisaatioksi (*constitutionalisation*). Hänen mukaansa konstitutionismi heijastaa tietyn ajan poliittista teoriaa, ja konstitutionismin tarkoituksena on liberaalin filosofian osana opastaa modernin perustuslain laatimisessa. Hyvinvointivaltion rakentamisen aikakaudella monet olivat sitä mieltä, ettei konstitutionismilla ole enää annettavaa, mutta viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana kiinnostus konstitutionismiin on uudelleen herännyt. Tähän on vaikuttanut Espanjan ja Portugalin entisten autoritaaristen ja Keski- ja Itä-Euroopan kommunististen hallintojen sekä Etelä-Afrikan apartheidhallinnon hajoaminen ja muuntautuminen kohti markkinaperusteista, liberaalidemokraattista ja perustuslaillista hallintoa. Samaan aikaan myös monet - vanhat ja uudet - perustuslailliset demokratiat ovat muuttaneet hallinnollisia järjestelyjään kansallisiin ja kansainvälisiin muutoksiin reagoiden. Konstitutionalisaation on sanottu olevan konstitutionismin uudelleenkonfiguraatio. (Loughlin 2010, 59–62.) Loughlin ajoittaa uuden konstitutionismin alun 1970-luvulle. Uusi konstitutionismi on siis kehittynyt vähitellen toisen maailmansodan jälkeen, koska useat 1940-, 1970- ja 1990-luvun tapahtumat ovat siivittäneet tämän tyyppistä ajattelutapaa eteenpäin. Tässä tutkielmassa käytän uuden konstitutionismin ja uuden valtiosääntöistymisen käsitteitä kuvaamaan kyseistä ilmiötä, koska niitä on mielestäni käytetty enemmän suomalaisessa

keskustelussa verrattuna konstitutionalisaation käsitteeseen (ks. esim. Tuori 2009; Lavapuro 2010b).

Uudessa konstitutionalismissa keskeistä on ajatus valtiosäännöstä korkeampana oikeutena, rule of law- eli oikeusvaltioperiaate, vallanjako, tuomioistuinten riippumattomuus ja yksilöiden oikeuksien suoja (Husa 2004, 151). Suomalaisesta näkökulmasta demokraattisen konstitutionalismin elementtejä ovat kirjoitettu perustuslaki/valtiosääntö, perustuslaki ylimpänä oikeudellisena normina, perusoikeudet, vallanjako, oikeusvaltio, riippumattomien tuomioistuinten harjoittama oikeudellinen suoja ja valvonta sekä kansansuvereniteetti ja vapaat vaalit (Sipponen 2009, 286). Uusi konstitutionismi lähtee siitä, että valtion instituutioiden ja niiden vallan ja auktoriteetin on perustuttava kirjoitettuun perustuslakiin. Julkisen vallan käyttö on sallittua ja laillista ainoastaan perustuslain puitteissa, ja nämä lait sisältävät oikeuksia, joiden toteutuminen tulee turvata. (Stone Sweet 2000, 37, 50.)

Konstitutionismi on poliittinen teoria rajoitetusta hallinnosta (*limited government*) ja siitä, mitä normeja modernin perustuslain tulisi sisältää. Konstitutionalismista on kehittynyt kaksi muotoa, joita kutsutaan republikaaniseksi tai poliittiseksi konstitutionalismiksi ja liberaaliksi tai oikeudelliseksi konstitutionismiksi. Keskeinen ero näiden välillä koskee sitä, miten vallankäyttöä valvotaan ja miten perustuslakia suojellaan. Poliittinen konstitutionismi luottaa checks and balances -ajatteluun, jossa poliittinen vallankäyttö on hajautettua ja instituutiot valvovat toisiaan. Oikeudellinen konstitutionismi taas luottaa enemmän vahvaan, keskitettyyn hallintoon ja tuomioistuinvalvontaan (*judicial review*). Martin Loughlin toteaa, että USA:n perustuslain historia on ollut oikeudellisen konstitutionismin voittokulkua. (Loughlin 2010, 55–59.) Uudessa konstitutionalismissa perustuslain ja perustuslainmukaisuuden valvonta nousee siis entistä keskeisempään osaan.

Martin Loughlin näkee uuden konstitutionismin eli konstitutionalisaation ainoastaan liberaalis-oikeudellisena konstitutionalismina. Konstitutionalisaatio viittaa kehitykseen, jonka myötä kasvava määrä julkista toimintaa siirtyy liberaalis-oikeudellisen konstitutionismin normien alaisuuteen. Konstitutionalisaatiossa perustuslaki ymmärretään rationaalisten normien kokoelmaksi. Normit eivät ole päteviä sen takia, että kansa olisi ne hyväksynyt, vaan normit saavat auktoriteettinsa rationaalisuudestaan. Konstitutionalisaatio on prosessi, jonka kautta liberaali-oikeudelliset normit levittäytyvät kaikkeen valtiolliseen ja hallinnolliseen toimintaan. Konstitutionalisaatio varmistaa, että julkista valtaa käytetään rationaalisuuden, suhteellisuuden ja vähimmän mahdollisen hallinnon

puuttumisen periaatteita kunnioittaen huomioiden myös yksilöiden perusoikeudet. (Loughlin 2010, 59–62.)

Uuden konstitutionalismin keskeinen ajatus on, että oikeusjärjestyksen täytyy pitää sisällään tiettyjä fundamentaalisia perusoikeuksia, joiden tulee olla suoraan sovellettavaa oikeutta. Parlamentin säätämä laki ei ole missään erityisasemassa, vaan sen sijaan ajatellaan jopa että lainsäätäjät itse voivat rikkoa normihierarkiaa vastaan ja tehdä virheitä. Tämän takia tuomioistuinten viimekätinen tehtävä on puuttua näihin rikkomuksiin. Tuomioistuinten tulee tuomioistuinvalvonnan avulla suojella hierarkkisesti korkeampia perusoikeuksia tavallisen lainsäätäjän tahtoa vastaan. Ajatus parlamentin riippumattomuudesta on saanut taipua sitä mukaa, kun perustuslainmukaisuuden valvonta Euroopassa on kehittynyt. (Husa 2003, 132–134; Stone Sweet 2000, 37, 50.) Alun perin tuomioistuinvalvonta kuitenkin liittyi liittovaltioiden sisäisen toimivallan jaon selvittämiseen esimerkiksi Saksassa ja Yhdysvalloissa (Shapiro & Stone Sweet 2002, 154–155).

Eri maiden oikeudelliset traditiot tarjoavat konkreettisia esimerkkejä vanhasta ja uudentyyppisestä konstitutionalismista. Eurooppalaiset poliittiset traditiot eroavat toisistaan siinä suhteessa, miten ne ovat suhtautuneet yksilön oikeuksiin. Brittiläisessä traditiossa on korostettu parlamentin suvereenisuutta. Ranskalaisessa traditiossa olennaista on ollut korostaa kansaa perustuslakia säätävänä valtana, ja kansanedustuslaitoksen säätämät lait on nähty kansan ”yleistahdon” ilmaisuina. Saksalaisessa traditiossa taas perusoikeudet on nähty yksilöille kuuluvina subjektiivisina oikeuksina valtiota vastaan eli valtio on itse rajoittanut itseään. Erot näiden traditioiden välillä ovat kuitenkin kaventumaan päin ja voidaan sanoa, että eri traditiot ovat amerikkalaistuneet. Amerikkalaisessa traditiossa tuomioistuimilla on vahva asema yksilöiden oikeuksien puolustajana. Kaikkialla tuomioistuinten rooli yksilöiden oikeuksien turvaajana on korostunut, ja usein myös kiistanalaisten prosessien seurauksena tuomioistuimet ovat saaneet oikeuden tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Erityisesti Ranskassa ja Iso-Britanniassa tällainen kehitys on ollut mullistavaa ja merkinnyt monessa suhteessa parlamentin aseman heikentymistä. Myös EU:n myötä Ranska ja Iso-Britannia ovat joutuneet luopumaan parlamentin vallan rajoittamattomuuden periaatteesta. (Nieminen 2004, 41–44.) Esimerkiksi Yhdysvalloissa, Kanadassa, Saksassa, Italiassa ja Espanjassa perustuslaki takaa perustuslaillisia oikeuksia, joiden toteutumista valtiosääntötuomioistuimet valvovat. Valtio ei saa rikkoa yksilön oikeuksia, ja perustuslaissa on säädetty kolmannesta osapuolesta, joka varmistaa, että valtio ei näitä oikeuksia riko. Uuden konstitutionalismin näkökulmasta lait eivät ole lopullisia tultuaan voimaan, koska ne voidaan

kyseenalaistaa. (Stone Sweet 2000, 21.) Uudessa konstitutionalismissa kansallisesti keskeistä on ollut nimenomaan ”oikeuksien vallankumous”. Oikeuksien vallankumouksen kautta on pyritty kattamaan laajemmin tuomioistuinten vahvistamat perustuslailliset oikeudet. (Loughlin 2010, 62, 68.)

Euroopan integraatiota voidaan itsessään pitää konstitutionalismille tyypillisenä esimerkkinä (Lavapuro 2010b, 21–28). EU:n myötä on syntynyt oma EU:n oikeus, itsenäinen ja erillinen oikeusjärjestys, joka poikkeaa niin kansainvälisestä oikeudesta kuin kansallisista oikeusjärjestyksistäkin. EU:n liittyy monia piirteitä, jotka ovat horjuttaneet perinteistä kansallisvaltioajattelua. Jäsenvaltion oma perustuslaki ei ole enää valtiollisen vallankäytön ainoa sääntelijä, vaan EU-oikeus ja EU-tuomioistuin ovat tulleet siihen rinnalle. Liisa Niemisen mukaan olennaista EU:n perustuslakikehityksessä on se, että jäsenvaltioiden valtaa määrätä velvoitteistaan ja oikeuksistaan rajoitetaan unionin toimielinten ja yksityisten oikeussubjektien hyväksi tavalla, joka ei koske yksinomaan jäsenvaltioiden yksipuolisia toimia, vaan myös kaikkien jäsenvaltioiden kollektiivista päätöksentekoa. (Nieminen 2004, 10–15, 53, 270.) Olennaista on myös se, että kansallisten tuomioistuinten tehtäväksi on annettu EU-oikeuden toteuttaminen, ja ristiriidat on viime kädessä ratkaistava unionioikeuden hyväksi. (Lavapuro 2010b, 4, 9–15.) Loughlinin (2010, 68) mukaan sikäli kun konstitutionalisaatiota EU:ssa on tapahtunut, on se ollut nimenomaan liberaali-oikeudellista konstitutionalismia.

Euroopassa voidaan puhua monitasoisesta konstitutionalismista (*multilevel constitutionalism*), jossa EU:n ja yksittäisen jäsenvaltion perustuslait nähdään rinnakkaisina. Kansalliset perustuslait ja perustuslain tavoin sovellettavat EU:n perussopimukset eivät kuitenkaan ole jyrkässä hierarkkisessa suhteessa toisiinsa, vaan paremminkin ne täydentävät toisiaan (ns. *mixed constitution*). Nykyaikaisen eurooppalaisen konstitutionalismin lähtökohtana on päätöksenteon hajanaisuus ja jakautuneisuus useammalle eri tasolle. (Nieminen 2004, 31, 57, 160, 299.) Valtion suvereniteetin kannalta tilanne on EU:n jäsenvaltioissa sikäli hankala, että niissä voi olla voimassa kolme tai neljäkin erillistä oikeusjärjestystä: kansainvälinen oikeus, EU:n oikeus, kansallinen oikeus sekä liittovaltioissa jäsenvaltioiden oikeus (Sipponen 2009, 289).

Ran Hirschl lähestyy aihetta erilaisesta näkökulmasta korostaen intressihakuisuutta periaatekeskustelun sijaan. Hänen mukaansa uuden konstitutionalismin kehittyminen ei liity niinkään politikoiden haluun edistää demokratiaa, sosiaalista oikeutta tai universaaleja oikeuksia, vaan se liittyy vallassa olevien poliittisten, taloudellisten ja oikeudellisten eliittien strategiseen

yhteistoimintaan. Eliitit katsovat, että on niiden etujen mukaista antaa enemmän valtaa oikeuslaitokselle ja antaa oikeudellisten ja poliittisten alojen limittyä toisiinsa. Tämä on vallassa olevan poliittisen eliitin edun mukaista, koska ne kokevat, että niiden hegemonia ja valta ovat uhattuna. (Hirschl 2004, 72–96.)

Vaikka oikeudellisella ja taloudellisella eliitillä on oma tärkeä osansa konstitutionalismin kehittämisessä, tärkein osa on poliittisella eliitillä. Konstitutionalisoitumista ei tapahdu, ellei poliittinen eliitti suhtaudu siihen myönteisesti. Poliittinen eliitti ajaa perusoikeuksien konstitutionalisoinnista ja perustuslainmukaisuuden valvonnan vahvistamista, jos se kokee olevansa uhattuna muiden poliittisten tahojen puolelta demokraattisessa järjestelmässä ja jos taloudellisella ja oikeudellisella eliitillä on yhteiset intressit vallassa olevan poliittisen eliitin kanssa. Tällaisia uhkia muodostavat kasvava kulttuurinen monimuotoisuus, tuloerojen kasvu ja aluekehitys, periferian ja keskustan välinen jännite, ja näitä edustavat tahot voivat nousta valtaan edustuksellisissa demokratioissa. Konstitutionalisoitumisesta on tullut myös kansainvälisen politiikan osa: Euroopan unioni, EU-tuomioistuimien, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, kansainvälinen rikostuomioistuin ICC, Pohjois-Atlantin liitto NATO, Euroopan keskuspankki, kauppajärjestöt NAFTA Pohjois-Amerikassa, MERCOSUR Etelä-Amerikassa, ASEAN Aasiassa, APEC Aasian ja Tyynenmeren alueella, Kansainvälinen valuuttarahasto IMF ja Maailman kauppajärjestö WTO ovat esimerkkejä siitä, kuinka enenevässä määrin uhatut eliitit, jotka haluavat varmistaa omat nykyiset dominoivat intressinsä, ovat valmiita vähitellen luovuttamaan valtaansa enemmistödemokratian päätöksentekoaarenoilta eristäytyneille, eriytyneille ja professionaalisille tahoille. (Hirschl 2004, 91, 98, 105–108.) Lavapuro kiistää Hirschliin viitaten sen, että perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen olisi Suomessa ollut alkujaan hegemonisen eliitin hanke omien etujen säilyttämiseksi, vaan sen sijaan kansainvälisesti suuntautuneiden ja pitkälti vallitseviin vallankäytön muotoihin kriittisesti suhtautuneiden ihmisoikeusjuristien projekti. (Lavapuro 2010b, 23.) Loughlin toteaa, että monitasoisen konstitutionalismin ydinajatus on, että on kehittymässä kansainvälinen perustuslaillinen järjestys, joka koostuu kansainvälisestä yhteisöstä, kansainvälisestä arvojärjestelmästä ja jonkin näköisestä rakenteesta sen voimaanssaattamiseksi. Tämä käsitys vaatii laajentamaan perustuslain käsitettä koskemaan järjestelmää, jossa kansalliset, alueelliset ja kansainväliset regiimit ovat osa kansainvälistä yhteisöä. (Loughlin 2010, 63–67.)

Uuden konstitutionalismin menestyksen käänköpuolena on, että valtio on alkanut menettämään julkisen vallan monopoliaan omalla alueellaan, ja julkista valtaa on siirtynyt ylikansallisille

organisaatioille. (Grimm 2010, 3–4.) Konstitutionalisaation myötä myös päätöksenteko ja vallankäyttö ovat lipuneet enenevässä määrin kansallisvaltion ulkopuolelle. Julkista valtaa käytetään yhä enemmän supranationaalisissa orgaaneissa niin alueellisella kuin globaalilla tasolla. Taloussääntely, kilpailupolitiikka, energia- ja kauppapolitiikka, ympäristönsuojelu, ja rikollisuus ja turvallisuus ovat esimerkkejä politiikan sektoreista, joita formuloidaan transnationaalisten järjestöjen kautta. Tämä on tarkoittanut sitä, että perustuslaki ei enää olekaan ainoa ja kaikenkattava. (Loughlin 2010, 62–63.)

Kansainvälinen uusi konstitutionalisoitumiskehitys on mielenkiintoinen ilmiö kansallisen kehityksen rinnalla. Niin kansallisesti kuin kansainvälisesti keskiössä on vallan käytön uudelleenmäärittely. Kansallisesti parlamentti joutuu arvioimaan oman valtansa rajoja suhteessa perustuslakiin, kun taas kansainvälisesti valta siirtyy ylikansallisille elimille ja toimijoille. Kansallinen demokraattinen parlamentaarinen valta joutuu siis taistelemaan omasta vallastaan moniin suuntiin.

2.3. Perusoikeudet uuden konstitutionalismin keskiössä

Perusoikeudet ovat perustuslaissa turvattuja yksilön perustavanlaatuisia oikeuksia. Ihmisoikeudet taas ovat kansainvälisissä sopimuksissa yleisesti suojatut perustavanlaatuiset oikeudet. Asiallisesti perusoikeudet ja ihmisoikeudet ovat hyvin pitkälle samankaltaisia ja vaikuttavat toisiinsa. (Sipponen 2000, 348.) Perusoikeuden ja ihmisoikeuden käsitteitä voidaan määritellä sekä muodollisin että aineellisin kriteerein. Perusoikeus on muodollisen määritelmän mukaan perustuslaissa taattu yksilön oikeus. Perustuslaintasoisuus ja korotettu lain voima takaavat perusoikeudelle erityistä pysyvyyttä. Perusoikeuksia voidaan muuttaa vain vaikeutetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, ja näin perusoikeuksilla on hierarkkisesti ylempi asema tavallisiin lakeihin nähden. Ihmisoikeus on muodollisen määritelmän mukaan alueellisessa tai yleismaailmallisessa kansainvälisoikeudellisessa sopimuksessa eli ihmisoikeussopimuksessa tunnustettu erityisen tärkeä oikeus. Ihmisoikeusnormeja löytyy kuitenkin myös muista ihmisoikeusasiakirjoista, kuten julistuksista, päätöslauselmista ja suosituksista. Myös kansainväliseen oikeuteen sisältyvistä säännöistä ja periaatteista löytyy ihmisoikeusnormeja. (Ojanen 2003, 3–5; Hallberg 2011, 30.)

Muodolliseen määritelmään verrattuna aineellinen määritelmä pyrkii viestimään oikeuden sisällöllisestä merkityksestä. Ihmisoikeuksilla on historiallisesti ollut kiinteät yhteydet

moraalifilosofiin, aatehistoriallisiin sekä uskonnollisiin lähtökohtiin. Aineellisen määritelmän mukaan ihmisoikeuksilla viitataan erityisen tärkeisiin ja perustavanlaatuisiin oikeuksiin, jotka kuuluvat jakamattomasti, luovuttamattomasti ja yhtäläisesti kaikille ihmisille alkuperästä, ihonväristä, iästä, uskonnosta, sukupuolesta tai muusta vastaavasta henkilöön liittyvästä syystä riippumatta. Nykyaikaisen ihmisoikeusajattelun lähtökohtana on siis universalisuus – ihmisoikeudet kuuluvat kaikille. Perusoikeudet ihmisoikeuksien tavoin ymmärretään aineellisen määritelmän mukaan perustavanlaatuisten arvojen ilmaisuina. (Ojanen 2003, 6.) Perusoikeuksilla ja ihmisoikeuksilla on siis läheisiä yhtymäkohtia, vaikka niiden pohja on erilainen. Sisällöllisesti kysymys on pitkälti samoista oikeuksista. Ihmisoikeussopimukset määrittävät kansainvälisesti perusoikeuksille tavoitellun tason. (Hallberg 2011, 35.) Huomionarvoista on, että kansainväliset ihmisoikeudet asettavat kansallisille perusoikeuksille minimitason eli ihmisoikeuksia ei voi käyttää perusteena kansallisen perusoikeussuojan alentamiselle tai muunkaltaiselle perusoikeuksien sivuuttamiselle (Lavapuro 2010b, 171).

Suomessa perus- ja ihmisoikeuksia suojellaan kolmella eri tasolla. Ensinnäkin suojaa antaa Suomen perustuslaissa suojatut perusoikeudet. Toisen suojajärjestelmän muodostavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, jotka on laadittu Euroopan neuvostossa (EN), Kansainvälisessä työjärjestössä (ILO) ja Yhdistyneissä kansakunnissa (YK). Yksi tärkeimmistä Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista on Euroopan neuvoston Euroopan ihmisoikeussopimus lisäpöytäkirjoineen. Ihmisoikeuksien kansainvälisen suojelun käännekohtana voidaan pitää YK:n yleiskokouksessa vuonna 1948 hyväksyttyä ihmisoikeuksien yleismaailmallista julistusta. Myös Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) toiminnan myötä syntyneiden päätös- ja loppuasiakirjojen ihmisoikeusperiaatteet ovat rinnastettavissa ihmisoikeussopimusten määräyksiin. (Ojanen & Scheinin 2011, 171–172, 177.) Kolmannen tason muodostaa Euroopan unionin oikeus. EU:ssa 2009 hyväksytyn Lissabonin sopimuksen myötä EU:n perusoikeuskirjasta tuli sitovaa oikeutta, ja perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla. Vuonna 2007 perustettiin unioniin myös perusoikeusvirasto, jonka tehtävänä on avustaa unionin toimielimiä ja jäsenmaita. (Rosas 2011, 197–200.)

Perusoikeuksia on kehitetty vuosikymmenten aikana eteenpäin. Perusoikeudet voidaan luokitella kolmeen eri sukupolveen. Ensimmäisen sukupolven eli vanhimpia perusoikeuksia kutsutaan yleisesti vapausoikeuksiksi, joihin kuuluvat vapausoikeudet, tasa-arvoisuusoikeudet ja osallistumisoikeudet. Vapausoikeuksille on tyypillistä, että julkinen valta pidättyy puuttumasta

yksilön toimintavapauteen. Toisen sukupolven perusoikeuksia ovat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet eli TSS-oikeudet. Näiden oikeuksien toteutumisessa julkiselta vallalta taas edellytetään aktiivisia toimenpiteitä. Kolmannen sukupolven oikeuksina pidetään yleensä niin sanottuja kollektiivisia oikeuksia, kuten esimerkiksi alkuperäiskansojen oikeuksia (Sipponen 2000, 348; Hallberg 2011, 39.) Yleisemmin voidaan sanoa, että vanhempien perustuslakien perusoikeudet edustavat negatiivista perusoikeusajattelua, kun taas uudemmat perustuslait sisältävät myös positiivisen perusoikeuskäsityksen (Husa 2004, 98). Tämän tutkielman tapaustutkimuksessa keskiöön nousevat perusoikeudet ovat yksityisyyden suoja ja luottamuksellisen viestinnän salaisuus, jotka kuuluvat perinteisten vapausoikeuksien ryhmään omaisuuden suojan tavoin, joka myös on keskeisessä osassa Lex Nokia -tapauksessa (ks. Ojanen 2003, 30).

Perusoikeudet velvoittavat julkista valtaa ja erityisesti valtiota. Perusoikeudet velvoittavat julkista valtaa, koska perusoikeudet vaikuttavat ennen muuta yksilön ja julkisen vallan välisessä keskinäisyydessä eli vertikaalisuhteessa. Perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta ei kuitenkaan ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy puuttumasta perusoikeuksiin. Perusoikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää perusoikeuksien suojaamista toisen yksilöiden taholta tulevilta loukkauksilta. Myöskään perusoikeuksien vaikutus yksityisten välisissä suhteissa eli horisontaalivaikutus ei ole poissuljettu. Perusoikeuksien horisontaalivaikutus voi olla joko välitöntä tai välillistä. Välitön vaikutus tarkoittaa sitä, että yksityinen voi vedota suoraan perusoikeussäännökseen tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Välillinen horisontaalivaikutus taas tarkoittaa sitä, että perusoikeuksien vaikutus välittyy yksityishenkilöiden välisiin suhteisiin perustuslakia alemmanasteisen normiston kautta. Vallitsevan käytännön mukaan perusoikeuksien vaikutus yksityishenkilöiden välisiin suhteisiin on välillistä eli suhteista säädetään tavallisen lainsäädännön tasolla. (Ojanen 2003, 45–49.)

Perusoikeuksia voidaan perustella neljällä eri tavalla demokraattisessa yhteiskunnassa. Perusoikeudet voidaan nähdä esipoliittisina yliaikaisina oikeuksina, historiallisena tahtona, kansan aktuaalisena tahtona ja hypoteettisena tahtona. (Rubenfield Jääskisen 2004, 107 mukaan.) Jääskinen ei pidä perusteltuna ajatusta perusoikeuksista esipoliittisina oikeuksina, historiallisena tai hypoteettisena tahtona. Perusoikeuksissa ja niiden suojassa on kyse nimenomaan poliittisista oikeuksista ja velvoitteista. Historiaan vetoaminen ei ole perusteltua: miksi nykyisten äänestäjien yksinkertaisen enemmistön tulisi olla sidottu arvotarkkaisuun, joita aikaisemmat sukupolvet ovat tehneet? Hypoteettinen kansan tahto sisältää ajatuksen ennalta sitoutumisesta, joten myöskään tämä

argumentti ei ole kestävä. Miksi aikaisempien sukupolvien tekemien linjausten rationaalisuutta ei saisi arvioida? Jääskinen itse kannattaa perusoikeuksien oikeutuksena kansan tämänhetkistä toteutuvaa tahtoa. Hyvänä esimerkkinä tämäntyppisestä toimesta on Suomessa vuonna 2000 hyväksytty uusi perustuslaki perusoikeusluetteloiheen. Vaikka hänen mukaansa ei ole perusteltua katsoa, että positiivisoikeudelliset perusoikeudet olisi asetettava etusijalle demokratiaan nähden, kansalaisena ja yksilönä hän haluaa sekä demokratian että perusoikeudet, viitaten mixed constitution -käsitteeseen tällaisena lähtökohtana. Perusoikeusnormit ovat ”ihmisten tekemää” säädännäistä oikeutta: kysymys ei ole luonnonoikeudesta eikä moraalilaista, vaikka perusoikeudet ilmaisevat tärkeällä ja vakavalla tavalla nykyisiä käsityksiämme arvioista, jotka ovat keskeisiä yhteiskunnassamme. Jääskisen mielestä oikeudellisesti perusoikeuksien sitovuudella ei ole syvempää perustaa kuin demokraattisen lainsäätäjän valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä tekemä valinta. (Jääskinen 2004, 109–111, 115–118.)

Perusoikeuksilla on merkitystä koko oikeusjärjestyksen arvopohjana (Hallberg 2011, 30). Perusoikeuksia voidaan kutsua myös supernormistoksi, koska ne saavat soveltamistilanteessa etusijan suhteessa muihin oikeusnormeihin, ja normien muuttaminen tai kumoaminen demokraattisen lainsäätäjän toimin ei ole aina käytännössä eikä edes periaatteessa mahdollista (Jääskinen, 2004, 101).

Perusoikeuksien velvoittavuus on uuden konstitutionalismin keskiössä. Perusoikeuksien ensisijainen velvoittavuus voidaan nähdä kahdesta vastakkaisesta näkökulmasta. Vanhemman näkemyksen mukaan perustuslain perusoikeussäännökset kohdistuvat ensisijaisesti ylimpiin valtioelimiin eli eduskuntaan, presidenttiin ja valtioneuvostoon. Tästä näkökulmasta perusoikeudet ovat lähinnä lainsäätäjään kohdistettuja rajoituksia. Uudemman ja koko ajan enemmän alaa saavan vastakkaisen näkemyksen mukaan taas perusoikeudet on tarkoitettu toteutettavaksi myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toiminnassa. (Husa 2004, 100–101.) Perinteisissä parlamentaarisisissa järjestelmissä perus- ja ihmisoikeuksilla ei siis ole ollut suoraa vaikutusta. Oikeuksilla oli oikeusvaikutuksia vain silloin, kun niitä oli otettu mukaan tiettyyn lakiin. Perusoikeuksien korottaminen valtiosäännön tasoiseksi on merkinnyt sitä, että mikä tahansa laki, joka rikkoo perusoikeuksia, on pätemätön. Esimerkiksi Saksassa, Italiassa ja Espanjassa perusoikeudet luetellaan perustuslaissa ennen valtion instituutioita ja instituutioiden välistä tehtävän- ja vallanjakoa. Voidaan jopa sanoa, että perusoikeudet ovat saaneet yliperustuslaillisen aseman – niitä ei voida aina muuttaa edes perustuslakia muuttamalla. (Stone Sweet 2000, 94–95.)

Nykyisin perusoikeudet vaikuttavat lähes kaikkeen lainsäädäntöön: lakien sisältöön lainsäädäntövaiheessa, lainsoveltamisvaiheessa ja lain tulkintaan riippumatta siitä, minkä alan lainsäädännöstä on kyse. Perusoikeudet kattavat koko oikeusjärjestyksen alan. Tämän takia tuomioistuimet joutuvatkin ottamaan kantaa kysymyksiin, joiden katsottiin aikaisemmin kuuluvan vain lainsäätäjälle, koska perusoikeudet ovat nykyään entistä enemmän esillä myös lainsoveltamistilanteissa. (Nieminen 2004, 190–191, 227.)

Liisa Nieminen toteaa, että ihmisoikeudet on pyritty ideologisesti legitimoimaan siten, että niiden väitetään olevan politiikasta riippumattomia, jopa politiikan yläpuolella. ”Tosiasia kuitenkin on, että ihmisoikeuksia on aina käytetty poliittisten tavoitteiden toteuttamiseen.” Ihmisoikeuksia on käytetty vallitsevien olosuhteiden säilyttämiseen. Myös EU:n osalta voidaan sanoa, että ihmisoikeuksien suojan vahvistuminen on ollut osa poliittista prosessia: osa unionin politiikoista on saatettu oikeuksien muotoon. Tällainen kehitys aiheuttaa sen, että oikeuksien taustalla olevista arvoista ei juurikaan enää puhuta ja politiikka oikeudellistuu. (Nieminen 2004, 228–229.)

2.4. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta

2.4.1. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan perusteista

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on keskeinen osa uutta konstitutionalismia. Perustuslainmukaisuuden valvonnassa esiin nousee konkreettinen kysymys siitä, mikä kuuluu lainsäätäjälle ja mikä tuomioistuimille. Perustuslainmukaisuuden valvonta on yksi valtiosääntöoikeuden keskeisimmistä ongelmista, joka on täytynyt jotenkin eri järjestelmissä ratkaista. Tämä ratkaisu kertoo sen, minkälainen oikeuden ja politiikan suhteen on tahdottu eri järjestelmissä olevan. (Husa 2004, 42,44–45.) Tähän liittyy läheisesti kysymys, jonka Liisa Nieminen nostaa esille: riittääkö lainsäätämismenettelyn demokraattisuus takaamaan yhteiskunnan perusarvojen, joita perusoikeudet ilmentävät, toteutumisen vai tulisiko tuomioistuimilla ja mahdollisesti myös hallintoviranomaisilla olla oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta, jolloin ne voivat pohtia myös perusoikeuksien toteutumista? Ongelmallista tässä on se, että tulkitsija voi tällöin päätyä erilaiseen lopputulokseen kuin mihin lainsäätäjä on aiemmin päätenyt. (Nieminen 2004, 109.) Erilaisten ratkaisujen taustalla on syvällisiä linjaeroja erilaisten valtiosääntökäsitysten välillä (Lavapuro 2010b, 6).

Perustuslainmukaisuuden valvonta tai normikontrolli voidaan järjestää usealla eri tavalla. Erilaiset ratkaisutavat voidaan jäsentää kuuden eri kriteerin mukaan. Ensinnäkin tulee kiinnittää huomiota

siihen, onko valvonta ennakkollista ja jälkikäteistä. Ennakollisessa valvonnassa lain tai säädöksen perustuslainmukaisuus tai -vastaisuus arvioidaan jo lainsäätämisvaiheessa. Tämä tapa korostaa vallanjaon näkökulmasta lainsäätäjän asemaa. Jälkikäteisessä valvonnassa taas kontrolli tapahtuu vasta siinä vaiheessa, kun säädös on jo tullut voimaan ja sitä joudutaan soveltamaan konkreettisessa tilanteessa. Tällaisessa mallissa luotetaan enemmän tuomioistuimiin kuin lainsäätäjään. (Husa 2004, 46–47.) Toiseksi tulee kiinnittää huomio siihen, kuka tai ketkä vastaavat perustuslainmukaisuuden valvonnasta. Onko kontrolli oikeudellisella vai ei-oikeudellisella orgaanilla? Kolmanneksi tulee huomioida, onko kontrollin luonne abstraktia vai konkreettista. Abstraktissa kontrollissa ei käsitellä konkreettista tapausta, vaan sen sijaan arvioidaan, rikkooko normi sinällään normihierarkiaa vastaan. Konkreettisessa valvonnassa taas kyseessä on todellinen soveltamistilanne, jossa alemmanasteisen normin katsotaan olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Jos tuomioistuimella on valta sekä abstraktiin että konkreettiseen valvontaan, voi tuomioistuin hyvinkin muuttua niin kutsutuksi negatiiviseksi lainsäätäjäksi. Konkreettista valvontaa on monesti perusteltu sillä, että sen avulla pystytään paremmin takaamaan perustuslain säännösten tehokkuus ja erityisesti perusoikeuksien tehokkuus. (Husa 2004, 47–48.)

Neljänneksi tulee kiinnittää huomiota siihen, miten valvonta on organisatorisesti järjestetty. Onko valvonta keskitettyä vai hajautettua? Saako vain yksi orgaani arvioida perustuslainmukaisuutta vai saavatko esimerkiksi kaikki tuomioistuimet tehdä tätä arviointia? Viidenneksi tulee arvioida, minkälaiset seuraukset valvonnalla on. Voiko normi havaitun ristiriidan jälkeen menettää tehonsa vai jääkö normi edelleen muodollisesti voimaan? Tärkeää on myös huomioida, onko ristiriita vain kyseessä olevassa asiassa vai onko normi ristiriidassa yleisemminkin. Jos tuomioistuimella on oikeus mitätöidä säädös, näkyy tuomiovallan astuminen lainsäätäjän puolelle selvimmillään. (Husa 2004, 49.) Kuudenneksi tulee kiinnittää huomiota siihen, mihin kontrolli perustuu. Onko olemassa nimenomainen kirjoitetun oikeuden säännös tai säännöksen tulkinta, johon kontrolli nojaa? Vai nojaako kontrolli tuomioistuinikäytännössä kehitettyyn doktriiniin? Tämä on olennaista erityisesti vallanjaon kannalta: onko lainsäätäjä itse halunnut rajoittaa omaa poliittista valtaansa vai onko tuomioistuin omalla aktiivisuudellaan ottanut tällaisen vallan itselleen. (Husa 2004, 50.)

2.4.2. Kansainvälisiä malleja

Amerikkalaisessa perustuslainmukaisuuden valvonnassa jokaisen oikeusasteen jokaisella tuomarilla on valta julistaa laki perustuslain vastaiseksi. Kuitenkin lain tai säädöksen voi julistaa perustuslain vastaiseksi ainoastaan, jos se on esteenä tapauksen tai kiistan selvittämiseksi. (Stone Sweet 2000,

32–33.) Käännekohta Yhdysvalloissa oli vuoden 1802 *Marbury vs. Madison* -oikeusjuttu, jonka seurauksena korkein oikeus ensimmäisen kerran tunnusti tuomioistuinten vallan valvoa liittovaltion lakien perustuslainmukaisuutta. Tuomioistuinvalvonta eli *judicial review* -doktriini nosti tuomioistuimet Yhdysvalloissa lainsäätäjän ja hallituksen rinnalle. Jyrängin mukaan tällainen vallanjako-opin tulkinta oli jotain muuta kuin mitä Montesquieu oli aikoinaan tarkoittanut. Kysymyksessä oli itse asiassa aivan uudenlainen vallanjako-opin tulkinta. Taustalla vaikutti yhteiskunnallisesti tarve suojata pohjoisamerikkalaisen eliitin varallisuusintressejä. Yleisten tuomioistuinten toteuttama lakien perustuslainmukaisuuden valvonta merkitsi tosiasiasa politiikan alistamista tuomioistuimille. (Jyränki 1989, 118–125, 129). Yhdysvaltalaisen valtiosääntöteorian yksi keskeinen keskustelunaihe on ollut ja on edelleen *counter-majoritarian difficulty*, eli kysymys siitä, miten voidaan samanaikaisesti puoltaa sekä kansalaisoikeuksien tuomioistuinvalvontaa että demokraattista hallitsemistapaa (Tuori 2009, 322).

Ennen toista maailmansotaa Euroopassa useimmilla oikeusistuimilla ei ollut oikeutta arvioida säädösten perustuslainmukaisuutta, lainsäädäntövaltaa ei ollut rajoitettu eivätkä perusoikeudet asettaneet lainsäädännölle rajoituksia. Tyypillisesti perustuslakia voitiin muuttaa lainsäätäjän niin halutessa. Toisella maailmansodalla oli kuitenkin valtava merkitys. Sen jälkeen ihmisoikeudet ovat nousseet keskiöön, ja uusi konstitutionismi on vallannut jalansijaa. 1780-luvun lopun Ranskassa ja Saksassa perustuslaillisuuden valvonnan kieltä oli jopa kirjattu perustuslakiin. Kun kuitenkin maailmansotien jälkeen uusi konstitutionismi Euroopassa alkoi muotoutua, olisi Amerikasta löytynyt valmis malli, jota seurata. Eurooppalaisessa diskurssissa tämän mallin pelättiin tuovan tuomarivallan (*government of judges*) ja sekoittavan vain oppia vallan kolmijaosta. Kuitenkin toisen maailmansodan jälkeen Euroopassa täytyi jotenkin ratkaista, kuinka puolustaa perustuslakia. Tätä taustaa vasten luotiin valtiosääntöoikeudet. (Stone Sweet 2000, 31–33.)

Euroopan valtiosääntötuomioistuimilla on esikuvanaan Hans Kelsenin kehittänyt malli valtiosääntötuomioistuimesta. Ensinnäkin Kelsen erotti mallissaan käsitteellisesti lainsäätäjän, joka käyttää positiivista valtaa, valtiosääntötuomareista, jotka käyttävät negatiivista valtaa. Lainsäätäjät voivat säätää lakeja vapaasti perustuslain proseduaalisten säännösten puitteissa ja ovat näin positiivisia lainsäätäjiä. Kelsen tunnusti, että myös valtiosääntötuomarit käyttävät lainsäädäntövaltaa, mutta heidän valtansa on negatiivista, koska heillä on oikeus ainoastaan julistaa laki perustuslain vastaiseksi ja kumota laki, mutta vain ja ainoastaan perustuslain puitteissa. Huomionarvoista on, että Kelsenin mielestä ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia ei tulisi sisällyttää

perustuslakiin. Tämä oli ensiarvoisen tärkeää positiivisen ja negatiivisen lainsäätäjän erottamiseksi. Jos perusoikeudet sisällytettäisiin perustuslakiin, olisi tuomareilla luonnonoikeudellisiin teorioihin perustuen oikeus etsiä ja löytää periaatteita, jotka ovat olemassa lainsäätäjistä riippumatta. Kelsen oli positivistisen oikeuskäsityksen kannalla, jonka mukaan tuomarit tulkitsevat lainsäätäjän säätämää lakia. Perusoikeuksien sisällyttäminen perustuslakiin heikentäisi oikeuslaitoksen legitimitettiä, koska tuomareista tulisi positiivisia lainsäätäjiä. ((Stone Sweet 2000 34–36.)

Yleisesti voidaan sanoa, että seuraavat piirteet yhdistävät nykyisin eurooppalaista valtiosääntöoikeutta ja perustuslainmukaisuuden valvontaa. Ensinnäkin valtiosääntöoikeuden tuomareilla on monesti yksinoikeus selvittää perustuslakikysymyksiä. Yleensä tuomioista ei voi valittaa, eivätkä tavalliset tuomarit saa harjoittaa perustuslainmukaisuuden valvontaa. Toiseksi perustuslakituomioistuinten toimivalta on rajoitettu. Tuomioistuin ei voi käsitellä mitä tahansa oikeustapausta, vaan tuomioistuin voi ainoastaan käsitellä perustuslaillisia kiistoja sisältäviä tapauksia, jotka tuomioistuimelle on ohjattu. Kolmanneksi valtiosääntötuomioistuin on oma erikoistapauksensa: se ei kuulu puhtaasti oikeuslaitokseen, mutta ei myöskään lainsäädäntöelimeen. Neljänneksi osalla eurooppalaisista valtiosääntötuomioistuimista on oikeus tarkastaa laki ennen kuin se tulee voimaan ja näin taata perustuslain loukkaamattomuus. (Stone Sweet 2000, 33–34.)

Alec Stone Sweetin mukaan valtiosääntötuomioistuimet tulisi nähdä erityisinä lainsäädäntöeliminä ja perustuslainmukaisuuden valvonta yhtenä vaiheena lakien tarkennuksessa ja yksityiskohtaistamisessa. Tuomioistuimen roolia voisi verrata esimerkiksi parlamentin erikoisvaliokuntiin, joista jokainen on erikoistunut omaan erityisalaansa. Valiokunnat ovat pätevämpiä arvioimaan tietyn lain vaikutuksia omaan erikoisalaansa kuin lainsäädäntöelin kokonaisuudessaan. Näin olisi myös sellaisen valiokunnan laita, jonka tehtävänä olisi arvioida lakien perustuslainmukaisuutta. (Stone Sweet 2000, 61–62.) Mielenkiintoista on, että Suomessa asia on ratkaistu nimenomaan tällaisen erikoisvaliokunnan kautta.

Euroopan vaikutusvaltaisimmat valtiosääntötuomioistuimet ovat Saksan valtiosääntötuomioistuin ja EU-tuomioistuin. Valtiosääntötuomioistuimia on kutsuttu jopa lainsäädännön kolmanneksi kamariksi, koska ne voivat antaa tarkkoja ja yksityiskohtaisia ohjeita siitä, miten ei-perustuslaillinen säännös voidaan muuttaa perustuslailliseksi. Lainsäätäjät huomioi entistä tarkemmin perustuslaillisuuden, koska halutaan ennakoida mahdollista valtiosääntötuomioistuimen puuttumista. Tällä kehityksellä voi olla merkittäviä vaikutuksia tulevaisuudessa, jos lainsäätäjät kokevat, että he ovat velvoitettuja huomioimaan perustuslailliset näkökohdat ja että heidän tulisi

olla keskusteluyhteydessä valtiosääntötuomioistuimen kanssa. Perustuslaillisesta keskustelusta on tulossa osa jokapäiväistä poliittista keskustelua. (Shapiro & Stone 1994, 404–409, 417.)

Yleisesti ottaen suurin ero eurooppalaisen ja amerikkalaisen perustuslainmukaisuuden valvonnan välillä koskee abstraktia ja konkreettista valvontaa. Eurooppalaisessa traditiossa vain valtiosääntötuomioistuimilla on oikeus arvioida perustuslainmukaisuutta, tavallisilla tuomioistuimilla tätä oikeutta ei ole. Valtiosääntötuomioistuimet myös vastaavat vain perustuslaillisiin kysymyksiin, kun taas muut kiista-asiat ovat korkeimpien tuomioistuinten ratkaisuvallan alla. Valtiosääntötuomioistuin on selvästi erillinen osa tuomioistuinlaitosta. Monilla valtiosääntötuomioistuimilla on oikeus arvioida lain perustuslainmukaisuutta ennen kuin se astuu voimaan, eli valvonta on abstraktia. Valtiosääntötuomioistuimen valvonta on sisällöllisesti abstraktia myös silloin, kun se saa pyynnön joltain tuomioistuimelta avustaa jossain tapauksessa. Vaikka kyseessä on konkreettinen tapaus, valtiosääntötuomioistuin ottaa kantaa kyseessä olevien säännösten perustuslainmukaisuuteen, eikä tuomioistuin ratkaise itse tapausta. Amerikkalainen tuomioistuinvalvonta taas perustuu sille, että kuka tahansa tuomari mistä tuomioistuimesta tahansa voi julistaa lain perustuslainvastaiseksi milloin vain tapauksesta riippumatta. Amerikkalainen valvonta on tapauskohtaista ja konkreettista. (Shapiro & Stone Sweet 2002, 343–345.) Eurooppalainen ajattelu on kuitenkin saanut huomattavia vaikutteita amerikkalaiselta ajattelulta, ja EU-tuomioistuimen osalta voidaan sanoa, että se on oikeuskulttuurisesti lähempänä USA:n liittovaltion korkeinta oikeutta kuin esimerkiksi Saksan liittovaltion valtiosääntötuomioistuinta. (Husa 2004, 99.)

Pohjoismaissa tuomioistuimilla ei ole yleisesti ollut halua haastaa lainsäätäjän tulkintoja lakien perustuslainmukaisuudesta. Tuomioistuinvalvonta on ollut varovaista niin Suomessa, Ruotsissa kuin Tanskassakin. Norjassa tuomioistuimen rooli on ollut aktiivisinta. Ainoastaan Suomessa valvonta painottuu ennakolliseen valvontaan, kun taas muissa pohjoismaissa valvonta on jälkikäteistä tuomioistuinvalvontaa. Norjassa ja Tanskassa tuomioistuinvalvonta ei perustu tiettyyn säännökseen, joten tulkinnalle ja kannanotoille jää enemmän tilaa. Suomessa ja Ruotsissa perustuslaillisuuden valvonta taas perustuu tiettyjen kirjoitettujen säännösten varaan, joten oikeudelliselle aktivismille jää vähemmän tilaa. (Husa 2004, 73–77.)

Kontrollijärjestelmien eroista huolimatta Pohjoismaita yhdistää parlamenttia kunnioittava ”pohjoismainen varovaisuus” eli lain ja perustuslain välinen ristiriita pyritään tulkinnan avulla ohittamaan perustuslain hyväksi. Kaikissa maissa perustuslainmukaisuustulkinnassa keskeistä on

lainsäätäjän omat tulkinnat. Kuitenkin kaikissa EU:hun kuuluvissa Pohjoismaissa (Suomi, Ruotsi, Tanska) on sekä sisäisiä että ulkoisia paineita muuttaa ajattelutapoja. Itse asiassa perustuslainmukaisuuden valvonta on yhä enenevässä määrin kansallisen ja EU-oikeuden välistä valvontaa. Yleisesti näissä maissa on edelleen selvä halu ylläpitää erottelua politiikan ja oikeuden välillä, vaikka EU:ssa tapahtuva konstitutionalisoitumiskehitys hämärtää näitä rajoja. Pohjoismaisilla järjestelmillä on tiettyjä yleisluontoisia yhtäläisyyksiä, joita ovat muun muassa parlamentarismi, konsensushakuinen demokratia suhteessa eri vallanhaarojen keskinäisiin suhteisiin, lainsäätäjän institutionaalinen kunnioitus, erillisten valtiosääntötuomioistuinten puute, pragmaattinen oikeudellinen tyyli sekä perustuslain tulkintaa koskeva tietynlainen epädogmaattisuus ja joustavuus. (Husa 2004, 53, 77–80.)

2.5. Oikeudellinen ja poliittinen konstitutionalismi

Valtio-opin professori Richard Bellamyn mukaan konstitutionalismi on kehittynyt oikeudelliseen eikä poliittiseen suuntaan perusoikeuksien painotuksen takia. Oikeuksien juurruttaminen perustuslakiin ja korkeimman oikeuden tai valtiosääntötuomioistuimen oikeus tulkita oikeuksia on keskeinen piirre tämän hetkistä konstitutionalismia. Perustuslaki nähdään enemmän fundamentaalilakina kuin lakina, joka säättää lainsäätämisen perusrakenteet. Tuomioistuinvalvontaan nojaavaa oikeudellista konstitutionalismia perustellaan yleensä kolmella eri argumentilla. Ensinnäkin perusoikeusperustainen tuomioistuinvalvonta suojelee enemmistön tyranniaa ja vastuuttomuutta vastaan. Toiseksi lainsäädännön yhtenäisyys nojaa perusoikeuksiin. Perusoikeuksien avulla tuomarit voivat ratkaista vaikeita tapauksia niin, että päätökset ovat linjassa oikeusjärjestelmän perustavanlaatuisen arvojen kanssa. Kolmanneksi tietyt oikeudet ovat implisiittinen osa demokraattista järjestelmää, joten näiden oikeuksien rikkominen olisi demokratian vastaista. Bellamy on eri mieltä kaikkien näiden kolmen väitteen kanssa. Oikeudellisessa konstitutionalismissa tuomioistuinvalvonta nähdään usein kolmantena osapuolena ja tasapuolisena sovittelijana. Tuomioistuinvalvonnan väitetään toimivan vastavoimana demokraattisen politiikan epäonnistumisille. Pelkona on, että demokraattisessa politiikassa yksilö jää yhteisen hyvinvoinnin varjoon, kun taas tuomioistuimet huomioivat yksilön. Väitteenä on myös, että itsekkäät intressit ajavat poliittista päätöksentekoa ja ne, jotka käyttävät eniten ääntä ja vaikutuskeinoja, vaikuttavat poliittiseen päätöksentekoon, jolloin vaarana on, että enemmistö sortaisi vähemmistöjä. (Bellamy 2007, 15–16, 26–43.)

Bellamyn mukaan perustuslaki tarjoaa työkalun, jonka avulla oikeuden sisältöä koskevista erimielisyyksistä voidaan keskustella. Ihmiset eivät ole samaa mieltä siitä, kieltääkö oikeus elämään abortin, voidaanko tulontasauksia tehdä huolimatta oikeudesta omaisuuteen ja mikä on sananvapauden ja yksityisyyden suhde. Perustuslaillisten oikeuksien ei siis tulisi legitimoida poliittista järjestelmää, vaan perustuslaillisen poliittisen prosessin tulisi taata hyväksyntä oikeuksille. Erimielisyydet oikeuksien sisällöstä kertovat poliittisista eroista. Suhtautuminen oikeuksiin kertoo myös suhtautumisesta yhteiskuntaan ja poliittiseen järjestelmään. Mikä on kansalaisen ja mikä valtion vastuu? Tiedyt perusoikeudet ovat myös ristiriitaisia ja yhteen sovittamattomia. Oikeuksien sisällöstä ei siis voi päättää politiikan ulkopuolella. Poliitiikkaa tarvitaan juuri sen takia, että ihmiset ovat eri mieltä ja tiedyt perusoikeudet voivat olla täysin ristiriitaisia. Poliittinen konstitutionalismi keskittyy siis lainsäädäntöprosessin legitimiin. (Bellamy 2007, 20–21, 23–26, 145.)

Ongelmallista perusoikeuksien korostumisessa on myös se, että kun moraaliset argumentit muuttuvat juridisiksi, vaarana on, että yleinen keskustelu hyvästä elämästä muuttuukin keskusteluksi tietyn perusoikeussäännöksen täsmällisestä sisällöstä. Tällöin rajataan monia asioita keskustelun ulkopuolelle, kun arvodiskurssi muuttuukin keskusteluksi tulkintajuridiikasta. Perusoikeuksia korostettaessa riskinä on, että tuomioistuinlaitos nousee kaiken muun yläpuolelle ja toteuttaa ihmisten perusoikeudet ja demokratian vaatimukset demokraattisesti valitun lainsäätäjän sijaan. (Husa 2004, 108–110.) Uhkakuvana on, että lainsäätäjän tehtäväksi tulee vain julistaa se, mikä on jo valmiiksi perustuslaissa säädetty. Suomalaisessa keskustelussa ilmiöstä on puhuttu tuomarivaltioistumisena ja vallanjaon hapertumisena (*juristocracy*). (Lavapuro 2010b, 17–18.) Professori Jaakko Husa esittää kaksi hyvää näkökohtaa, jotka asettavat kriittiseen valoon perusoikeuksien varauksettoman korostamisen. Ensinnäkin yksilön oikeusaseman kannalta ei ole merkityksellistä, mikä perusoikeusnormiston hierarkkinen asema on. On lopultakin epäselvää, miksi oikeusturvan ja oikeuden tehokkuuden kannalta olisi parempi vedota perusoikeuksiin kuin konkreettiseen tavalliseen lainsäädäntöön oikeudenloukkausten yhteydessä. Toiseksi lainsäätäjällä tulee olla oikeus tehdä politiikkaa, kyse ei ole vain perustuslainsäädännön soveltamisesta. Ei voida ajatella niin, että perustuslaki kattaisi valmiiksi ennalta kaikki yhteiskuntapoliittiset ja moraaliset kannanotot, ja politiikka olisikin vain olemassa olevan ohjelman toteuttamista. (Husa 2004, 112–113.)

Myös Stone Sweet toteaa, että perinteiset mannermaiset vallan kolmijaon opit ovat kriisissä. Lainsäätäjä on menettänyt lainsäädäntövallan monopolinsa, koska valtiosääntötuomioistuimet jakavat vallan perustuslain tulkitsemisesta. Tämä aiheuttaa legitimitettiongelman: miten lainsäädäntövallan siirtymistä legitimoidaan parlamentaarisisa demokratioissa? Tyypillisesti vedotaan kelseniläiseen negatiivisen lainsäätäjän käsitteeseen ja siihen, että perustuslaki itsessään antaa legitimitetin perustuslainmukaisuuden valvonnalle. Ongelmana kuitenkin on, että negatiivisen lainsäätäjän käsite ei enää vastaa todellisuutta. Nykyisten valtiosääntötuomioistuinten tehtävien toteuttaminen eli vastapainona oleminen enemmistön vallalle, politiikan rauhoittaminen, politiikoiden legitimointi ja ihmisoikeuksien turvaaminen, vaativat vahvaa positiivisen lainsäätäjän otetta tuomareilta. Perustuslainmukaisuuden valvontaa ei siis voida legitimoida kelseniläisittäin. Stone Sweetin mukaan poliittinen legitimitetti tuomioistuinvalvonnalle on kehittynyt ajan kanssa. Sitä ovat rakentaneet niin asianajajat, tuomarit kuin tutkijatkin. Yksilöt ovat halunneet politisoida tiettyjä perustuslaillisia kysymyksiä oman edun tavoittelemiseksi, ja tuomarit ovat halunneet perustella päätöksensä perustuslakia kunnioittaen. (Stone Sweet 2000, 129–135, 137–141.)

Bellamyn mukaan taas olemassa olevat demokraattiset käytännöt itse asiassa ilmentävät perustuslaillisia arvoja ja tarjoavat keinoja turvata nämä arvot. Tasa-arvoinen osallistuminen, oikeudenmukainen edustautuminen ja vaikuttaminen, vastuullisuus ja kilpailu ovat elintärkeitä proseduaalisia tekijöitä, jotta oikeudet otetaan vakavasti. Parlamentaarinen demokratia, kilpailevat puolueet ja enemmistövalta onnistuvat tuomioistuimia huomattavasti paremmin täyttämään nämä vaatimukset oikeuksien turvaamiseksi. (Bellamy 2007, 193, 259, 244.) Myös professori Jeremy Waldronin mielestä moraalisen päätöksentekovallan siirtäminen tuomioistuimille olisi ristiriidassa demokratiaperiaatteen kanssa. Tuomioistuinkontrolli ei pysty sen paremmin takaamaan sitä, että oikeudet tulisivat tuomioistuimissa paremmin turvatuiksi kuin demokraattisessa menettelyssä. (Lavapuron 2010b, 104–109 mukaan.)

Bellamy myöntää, että on tiettyjä erityistilanteita, jolloin enemmistövallan käyttöön tulee suhtautua varovasti ja jolloin täytyy olla erityisen tarkkana, ettei oikeuksia rikota. Erityistilanteita koskevaa lainsäädäntöä voi olla kolmenlaista. Ensinnäkin on kriisi- ja poikkeustilanteet ja kansallisen turvallisuuden takaaminen, toiseksi lainsäädäntöhankkeet, jotka kuuluvat omatunnonkysymysten piiriin ja kolmanneksi lainsäädäntö, joka koskettaa erillisiä ja eristäytyneitä vähemmistöjä. Hän toteaa, että näissäkään tapauksissa tuomioistuimet eivät ole sen parempia oikeuksien takaajia kuin demokraattiset menetelmät. Niin kauan kuin nämä tilanteet ovat poikkeustapauksia, ei

tuomioistuINVALVONTAA voi oikeuttaa näiden perusteella. Bellamy myöntää, että demokraattinen osallistuminen on heikentynyt, mutta ratkaisuna pitäisi olla demokratian vahvistaminen oikeudellisen konstitutionalismin sijaan. (Bellamy 2007, 249, 261–262.) Tutkijatohtori Juha Lavapuron (2010b, 87) mielestä Bellamyn ajattelu edustaa valtiosääntöteoreettisen skepsismin ääripäätä, ja Lavapuron (2010b, 88) mukaan suomalainen keskustelu on ollut astetta maltillisempaa. Mielestäni on kuitenkin perusteltua esitellä eri vastakohtia ja ääripäitä, jotta voi helpommin hahmottaa keskustelun koko laajuuden niin kansainvälisesti kuin Suomessa.

Perusoikeusproblematiikan voi myös nähdä toisesta näkökulmasta. Lavapuron mukaan perusoikeudet oikeusnormeina voidaan erottaa moraaliperiaatteista. Modernit perus- ja ihmisoikeudet ovat sitovuudeltaan samanlaista oikeutta kuten muutkin oikeusnormit. Perus- ja ihmisoikeudellistuminen ovat myös toteutukseltaan nimenomaan tietoisin, demokraattisesti ja säädännäisoikeudellisesti toteutettuihin perustuslainmuutoksiin palautuvia ilmiöitä. Euroopassa on nykyisin hallitsevassa asemassa rationalistinen ihmisoikeusparadigma. Perus- ja ihmisoikeuksia soveltaessaan tuomioistuimet arvioivat eri suuntiin puhuvien argumenttien oikeuttavaa vaikutusta. Vaikka jossain soveltamistilanteessa ei suoraan löytyisi suoraa ja kiistatonta vastausta, se ei tarkoita, että perus- ja ihmisoikeuksia koskeva tulkintaongelma olisi jollain välttämättömällä tavalla ei-oikeudellisesti ratkaistavissa. Hänen mukaansa merkittävää on nimenomaan se, että perusoikeuksien rajoitusjärjestelmän kautta suuri osa moraalisisista ja poliittisista taustatekijöistä otetaan huomioon niin käytännössä kuin perusoikeussäännösten tasolla. Lavapuron mukaan tuomioistuinten perusoikeusvalvonta tulisi nähdä sellaisena institutionaalisenä käytäntönä, jossa osallistutaan julkiseen keskusteluun demokratian sisällöstä, oikeuksista ja oikeuden legitimiisyysehdoista. (Lavapuro 2010b, 110–119, 129, 135.)

EU-tuomioistuimen julkiasiamies ja entinen korkeimman hallinto-oikeuden jäsenen Niilo Jääskisen mukaan demokratian ja perusoikeuksien välisessä suhteessa on kysymys kahdesta kilpailevasta normatiivisesta auktoriteetista. Jos ne johtavat yksittäistapauksissa eri tulokseen, on kysyttävä, onko meillä hyviä perusteita katsoa, että demokraattisen päätöksenteon kautta tehty päätös syrjäytyy, koska se loukkaa perusoikeutta vai joutaako perusoikeus demokraattisen päätöksenteon nimissä. Vaikka demokratiassa on kysymys paljon enemmän kuin pelkästään enemmistöperiaatteesta, normatiivisen poliittisen teorian kannalta demokratian ja perusoikeuksien suhteessa kuitenkin kärjistyy kysymys enemmistöperiaatteen merkityksestä. Abstraktilla tasolla positiivisoikeudelliset oikeudet ovat ristiriidassa demokratian kanssa. Oikeusvaltion oikeusvarmuus ja ennustettavuus

perustuvat juuri siihen, että oikeuksien pätevyys ei ole riippuvainen poliittisesta ad hoc - päätöksenteosta, vaan ennalta säädetyistä normeista ja niiden tunnusmerkistöjen täyttymisestä yksittäistapauksissa. Toisaalta tällainen oikeusjärjestys on keskeinen väline, jolla demokraattinen poliittinen valta voi toteutua yhteiskunnassa. (Jääskinen 2004, 104–107.)

Tässä tutkielmassa uuden konstitutionalisin piirteiden käsitteellistämisessä käytän erityisesti Bellamyn (2007) jaottelua poliittiseen ja oikeudelliseen konstitutionalismiin, koska mielestäni siinä eritellään hyvin kaksi eri lähtökohtaa poliittisen ja oikeudellisen vallan jaolle.

2.6. Seurauksena oikeudellistuminen?

Uusi konstitutionismi voi johtaa yhteiskunnan oikeudellistumiseen. Yhteiskunnan oikeudellistumisella (*judicialization*) tarkoitetaan, että oikeudellinen sääntely ja sen merkitys yhteiskunnassa vahvistuu. Tämä ilmenee yhteiskunnassa säännösten määrän kasvuna, oikeudellisen sääntelyn kohteena olevien asioiden lisääntymisenä sekä ristiriita- ja ongelmatilanteissa oikeudellisten ratkaisuperusteiden voimistumisena. (Tarasti 2002, 575; ks. myös Laitinen 2005, 80.) Yhteiskunnan oikeudellistumiseen on vaikuttanut myös yksilön oikeuksien korostuminen, mihin ovat vaikuttaneet kansainvälistyminen, oikeusvaltioajattelu ja perusoikeuksien merkityksen korostuminen. (Tarasti 2002, 581.) Voidaan sanoa, että mitä suurempi merkitys oikeudella on ihmisten arjessa, sitä pidemmälle voidaan sanoa ihmisten toimintojen ja suhteiden oikeudellistuneen (Tala 1986, 295). Suuntaus yhteiskunnassa on ollut enemmän siihen suuntaan, että luotetaan enemmän lainsäädäntöön nojaaviin virallisiin mekanismeihin kuin epävirallisiin ratkaisukeinoihin. Sosiaalinen kontrolli ja tuki ovat nyky-yhteiskunnassa vähentyneet. Individualismi on murentanut perheen, yhteisön, koulun, kirkon ja työpaikan yhteisöllisyyden tunnetta sekä moraalisen velvoittavuuden tunnetta. Vahvojen, epävirallisten sääntelyjärjestelmien puuttuessa oikeusmuotoiset ratkaisut ovat usein ainoita käytettävissä olevia kontrollin keinoja. (Laitinen 2005, 71, 75, 80.)

Jaakko Husan mukaan ”oikeudellistumisella viitataan siihen yleiseen kehitykseen, jossa erilaiset ilmiöt pyritään saattamaan oikeudellisen sääntelyn ja ratkaisutoiminnan kohteeksi”. Yhteiskunnalliset ja poliittiset ristiriidat muunnetaan oikeudellisiksi, ja tällaiset riidat käydäänkin yhteiskunnallisten ja moraalisten argumenttien sijaan juridisin argumentein. Arvoja pyritään siis juridisoimaan perusoikeuksien kautta. Koska perusoikeudet eivät sisällä kaikkia arvo- ja moraaliperiaatteita, on perusoikeudet arvojärjestelmänä vajavainen. Toisaalta perusoikeuksien

merkityksen ja suoran sitovuuden korostamista ei voida täysin pitää huonona, koska yksittäisen ihmisen oikeusasemaa ne ovat kohentaneet. (Husa 2004, 106–107.)

Oikeudellistumista voidaan katsoa kahdesta eri näkökulmasta: se voidaan nähdä niin politiikan oikeudellistumisena kuin oikeuden politisoitumisena. Käsitteet ovat oikeastaan toistensa peilikuvia: politiikan oikeudellistumisessa perustuslailliset näkökohdat ja perusoikeudet asettavat rajoituksia lainsäätäjän harkintavallalle, oikeuden politisoitumisessa taas tuomioistuimet käyttävät poliittisluonteista harkinta- ja päätösvaltaa. Tätä oikeuden politisoitumista voisi myös kutsua tuomarivaltioistumiseksi. Tuomarivaltioistumisessa kyse on siitä, että yhä suurempi osa asioista tulee tuomioistuinten piiriin. Poliittista päätösvaltaa on vähitellen siirtynyt tuomioistuimille, vaikka sen tulisi ennen kaikkea kuulua demokraattisessa oikeusvaltiossa vallanjako- ja demokratiaperiaatteiden mukaisesti lainsäätäjälle. (Wiberg 2006, 153–156; ks. myös Tuori 2007, 256.) Poliittista lainsäätäjää siis sitovat yhä enemmän oikeudelliset velvoitteet, kun taas oikeusistuimen tuomarille on tullut enemmän poliittisluonteista harkintavaltaa. Suomessakin on jo 1990-luvun puolivälistä lähtien keskustelu tuomarisoitumisesta eli tuomioistuinten yhteiskunnallisen roolin vahvistumisesta (tarkemmin ks. Ruostetsaari 2003, 100).

Politiikka oikeudellistuu, jos lainsäätäjän toimintavapauden rajoittaminen menee hyvin pitkälle ja lainsäätäjä sidotaan yhä tiukemmin perustuslain säännöksiin. Tällöin voidaan puhua perustuslakifundamentalismia koskevasta riskistä. Toisaalta on myös esitetty, että kyse on tietynlaisesta lainsäätäjän passiivisuudesta eikä niinkään tuomioistuinten omaehtoisesta aktivismista. Lainsäätäjä haluaa työntää vaikeat yhteiskuntapoliittiset ongelmat väljän lainsäädännön muodossa tuomioistuinlaitoksen ratkaistavaksi. (Husa 2004, 147, 154.) Antero Jyrängin (1989, 15) mukaan politiikan oikeudellistuminen tarkoittaa sitä, että politiikka yhteiskunnallisena kategoriana tulee määritellyksi tosiasiasa oikeuden kautta. Poliitiikan oikeudellistuminen on vanha asia. Niin sanotuissa säännöllisissä oloissa juridiikasta puhdasta politiikkaa ei ole eli politiikan oikeudellistumisaste on hyvin korkea. Poikkeusoloissa taas oikeudellistumisaste voi merkittävästikin laskea. (Jyränki 1989, 15.)

Jos demokratia ymmärretään yksilön mahdollisimman suureksi mahdollisuudeksi vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon, on politiikan jatkaminen oikeudellisin keinoin ongelmallista. Oikeudellisen prosessin ehdot ovat tiukemmin rajattuja ja määrämuotoisempia. Oikeudellistuminen voisi edetessään myös rapauttaa poliittisen vastuun, kun tehtävät päätökset eivät olisi demokraattinen valvontaketjun piirissä. (Husa 2004, 140–143.)

Tuorin mukaan politiikan oikeudellistumisesta voi puhua silloin, kun hallituksen ja eduskunnan lainsäädäntötyö nähdään yhä laajemmin perustuslaillisten toimeksiantojen tai perustuslain tasolla jo lukkoon lyötyjen arvovalintojen toteuttamisena. ”Politiikan oikeudellistuminen supistaa demokraattisissa lainsäädäntöprosesseissa avoinna olevia vaihtoehtoja.” Tuorin mukaan ylikonstitutionalisoitumisen mahdollisuudesta tulee olla tietoinen. (Tuori 2007, 273–274.) Politiikan oikeudellistumisesta keskusteltaessa tulee myös huomioida se tosiasia, että politiikan liikkumatilaa rajoittavat oikeusnormien ohella myös monet muut seikat. Esimerkiksi globaali talous ja markkinoiden suunnalta tulevat vaatimukset rajaavat nykyisin varsin merkittävästi kansallisten parlamenttien poliittista liikkumatilaa päättää itsenäisesti yhteiskunnallisen kehityksen suunnasta omalla alueellaan. (Lämsineva 2004, 281.)

Myös siis Suomessa politiikka oikeudellistuu ja oikeus politisoituu. Lainsäätäjän näkökulmasta tämä on ongelmallista, koska lain säätäminen on läpinäkyvämpää kuin lainkäyttö tai oikeustiede. Tosiasia kuitenkin on, että lainsäätäjän on vaikea puuttua kehityskulkuun, jos korkeimmat tuomioistuimet argumentoivat kiistanalaisimmat ja näkyvimvät rankaisunsa väljillä perusoikeuksilla. Perustuslain muuttaminen edellyttää vaikeutettua lainsäätämisyjärjestystä, ja on näin ollen poliittisesti hankala prosessi. (Husa 2004, 132–134.)

Alec Stone Sweetin mukaan oikeudellistuminen ei tapahdu yhteiskunnasta irrallaan, vaan on irrottamaton osa sitä. Normit ja säännöt sääntelevät yhteiskuntaa ja ovat sen perusosia. Normit sääntelevät ihmisten välistä kanssakäymistä ja nämä normiristiriidat on jotenkin ratkaistava. (Stone Sweet 2000, 5–7.) Kun yhteiskunnassa yksilöiden välinen kanssakäyminen lisääntyy ja kahdenväliset sovittelut epäonnistuvat, voivat he kääntyä kolmannen sovittelijaosapuolen puoleen. Nykyjärjestelmässä tuomioistuimet ovat virallisia kolmansia osapuolia. (Shapiro & Stone Sweet 2002, 55–72; Stone Sweet 2000, 11–12, 19.) Ratkaisumallit, joissa käytetään kolmatta osapuolta kiistan selvittämiseksi, muuttavat normatiivista järjestelmää ja luovat uusia sääntöjä – välillä hienovaraisemmin, välillä selkeämmin. Tällaisesta mekanismista tulee vähitellen sosiaalisen muutoksen mekanismi. Tehokas kiistojen ratkaisu kannustaa yhteistyöhön, lisääntynyt yhteistyö lisää kiistoja, jotka taas ratkaistaan tuomioistuimen avulla. Vähitellen normatiivinen rakenne kasvaa ja muuttuu yksityiskohtaisemmaksi ja eriytyneemmäksi. Normatiivisen rakenteen muutos taas heijastuu vuorovaikutussuhteisiin, ja näin muutokset muokkaavat tulevia yhteistyösuhteita, konflikteja ja ratkaisumalleja. (Stone Sweet 2000, 18–19; ja Shapiro & Stone Sweet 2002, 72.) Yllä kuvattua prosessia voidaan kutsua oikeudellistumiseksi (*judicialization*). Oikeudellistuminen on

prosessi, jossa kolmannen osapuolen, eli tuomioistuimen, auktoriteetti ratkaisijana muuttuu määrääväksi tietyssä normatiivisessa rakenteessa ja jossa kolmannen osapuolen ratkaisut muokkaavat sitä, miten ihmiset ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa (Stone Sweet 2000, 13).

Oikeudellistumisesta keskustellaan siis kahdella eri tavalla. Stone Sweet ymmärtää oikeudellistumisen oikeudellisen vallan luomisena ja rakentumisena. Poliitiikan oikeudellistuminen on tällöin prosessi, jossa tuomioistuinten toiminta muokkaa poliittisten toimijoiden strategista käyttäytymistä. Stone Sweet siis ymmärtää oikeudellistumisen laajemmin tuomareiden ja tuomioistuinten toimintana, joka väistämättä muuttaa yhteiskuntaa. (Shapiro & Stone Sweet 2002, 71.) Husa taas ymmärtää oikeudellistumisen yhteiskunnallisten ja poliittisten ristiriitojen muuntamisena oikeudellisiksi, jossa arvoja pyritään juridisoimaan perusoikeuksien kautta. (Husa 2004, 107.) Tässä esityksessä ymmärrän Husan tavoin oikeudellistumisen suppeammin uuden konstitutionalisin seurauksena ja perustuslaillistumisen sekä perusoikeuksien vahvistumisen myötä tuomareiden laajentuneeksi toimintatilaksi ja toisaalta lainsäätäjää yhä sitovammaksi ilmiöksi. Tässä esityksessä en keskity laajempaan kysymykseen tuomareiden vallasta ylipäättänsä (ks. esim. Shapiro ja Stone Sweet 2002) vaan uuteen valtiosääntöitymisen, jonka seurauksena voi olla politiikan oikeudellistuminen eli poliitikkojen liikkumavaran kaventuminen ja oikeuden politisoituminen eli tuomareiden liikkumavaran laajentuminen. Tässä tutkimuksessa keskityn ainoastaan uuden valtiosääntöistymisen aiheuttamaan politiikan oikeudellistumiseen eli ilmiön toiseen puoleen.

2.7. Tasapainoilua ääripäiden välillä

Juha Lavapuron mukaan perinteinen puhe uuden valtiosääntöistymisen ja perusoikeudellistumisen kytkeytymisestä tuomarivaltioillistumiseen saattaa sivuttaa joitain huomattavan tärkeitä piirteitä taustalla olevasta keskustelusta. Uudessa valtiosääntöistymisessä on havaittavissa kaksi eri linjaa ja kehityskulkua. (Lavapuro 2010b, 18.) Uusi valtiosääntöistyminen on ollut vastareaktio totalitaarisia ja autoritaarisia hallintoja vastaan (Tuori 2009, 320). Uutta valtiosääntöistymistä ei ole kuitenkaan tapahtunut vain poliittisten järjestelmien kaatumisen seurauksena, vaan myös vakaissa järjestelmissä on tapahtunut muutoksia. Rauhanomaisista muutoksista esimerkkeinä on Kanadan, Uuden-Seelannin, Yhdistyneen kuningaskunnan, Ranskan, Ruotsin ja Suomen perusoikeusuudistukset. Erityisesti Ranskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa on korostettu vahvasti demokratiaperiaatetta ja parlamentin suvereeniutta, mutta myös näissä maissa tuomioistuimet ovat saaneet tiettyjä kontrollioikeuksia. Nähtävissä on siis kaksi mielenkiintoista

kehityskulkua, jossa toisaalta yhteiskuntapoliittisten muutosten jälkeen valtiosääntötuomioistuimista on tullut perustuslain viimekätisiä valvojia. Toisaalta on nähtävissä maltillisempi muutostendenssi, jossa lainsäätäjät edelleen säilyttävät keskeisen aseman lakien perustuslainmukaisuuden valvojana, mutta jossa myös tuomioistuimet ovat saaneet merkittävämmän aseman perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaajana. (Lavapuro 2010b, 19–21.) Tuorin mukaan uutta valtiosääntöistymistä ei tule samaistaa vain yhdysvaltalaiseen valtiosääntöajatteluun ja valinnaksi tuomioistuinlaitoksen tai lainsäätäjän ylivoimallisuuden välillä. Suomalainen malli on tuonut oman lisänsä valtiosääntöiseen moninaisuuteen. Tuori nimeää Suomen mallin perustuslakivalvonnan välittäväksi malliksi. (Tuori 2009, 321, 327–333.)

Lavapuro sen sijaan puhuu uudesta perustuslakikontrollista, jossa pyritään välttämään määrittelemästä viimekätistä auktoriteettia. Ongelmana perinteisessä perustuslakikontrollikeskustelussa on ollut se, että on haettu viimekätistä perustuslain tulkinnan auktoriteettia. Tärkeintä perusoikeuksien kannalta on oikeuksien riittävä ja tehokas suoja. Tarkoituksena on institutionaalisesti ottaa haltuun demokraattisen päätöksenteon ja perusoikeuksien välinen jännite niin, että molempien puolten arvokkaimpia ja olennaisimpia piirteitä kunnioitetaan. Kansansuvereenisuuden ja ihmisoikeuksien väliseen jännitteeseen ei yksinkertaisesti ole olemassa yleistä, lopullista ja kiistatonta ratkaisua ainakaan niin kauan kuin oikeus ymmärretään sekä poliittisen vallankäytön välineeksi että sen rajaksi. (Lavapuro 2010b, 61–63, 145.)

Uuden perustuslakikontrollin taustaoletuksena on, että myös tuomioistuimille annetaan lakien perustuslainmukaisuuden valvontavaltaa. Uudentyyppisestä perustuslakikontrollista on puhuttu heikkomuotoisena (*weak-form review*). Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että oikeudet olisivat heikkoja, vaan sen sijaan uudet perustuslakikontrollimuodot pakottavat aiempaa sisällöllisempään ja periaatteellisempaan argumentaatioon. Tätä keskustelua on käyty paljon common law -maissa, mutta se ei tarkoita etteikö tästä keskustelusta olisi hyötyä myös Suomessa. (Mt. 64–66.) Lavapuro kutsuu siis uuden valtiosääntöistymisen maltillisempaa linjaa uudeksi perustuslakikontrolliksi.

Lainsäätäjän viimekätistä tulkintavaltaa on perusteltu tyypillisimmin demokratiaperiaatteella ja tuomioistuinten valtaa puolestaan tarpeella suojata yksilöiden oikeuksia demokraattisesti valitulta päätöksentekoenemmistöltä. Uuden perustuslakikontrollin lähtökohtana taas on vaihtoehtoinen ja välittävä linja, joka nimenomaan kiistää auktoriteettikeskeisen kontrolliajattelun lähtökohdat. Uusia perustuslakikontrollin malleja on noussut nimenomaan kansainyhteisön piirissä Kanadassa, Uudessa-Seelannissa ja Iso-Britanniassa. Lavapuro toteaa, että kansainyhteisön malleissa

valtiösääntökontrolli hahmottuu enemmän jatkuvana keskusteluna kuin auktoritatiivisina yksittäisinä päätöksinä. Näin ollen hänen mielestään niin Kelsen, Schmitt kuin Marbury-ratkaisun Yhdysvalloissa tehnyt Marshall olivat väärillä jäljillä etsiessään valtiosäännön viimeistä vartijaa. Viitaten Tuoriin Lavapuro myös toteaa, että uusilla institutionaalisilla järjestelyillä näyttäisi olevan mahdollisuus alentaa oikeuden politisoitumiseen ja politiikan oikeudellistumiseen liittyvien vaarojen toteutumisriskiä. (Mt. 72, 73–83.)

Lavapuron uusi perustuslakikontrolli pyrkii siis jäsentämään uudelleen perusoikeusperiaatteita ja demokratiaperiaatetta. Uuden perustuslakikontrollin ideana on, että perustuslainmukaisuuden herkästi esille nostamat demokratian ja perusoikeuksien väliset jännitteet olisi syytä jättää yleisellä tasolla ratkaisematta ja odottaa myöhemmissä oikeudellisissa ja poliittisissa käytännöissä tehtäviä punnintoja ja niissä esiteltäviä argumentteja. Uusi perustuslakikontrollin malli rakentuu instituutioiden ja valtiosääntöperiaatteiden vuorovaikutukselle. Koska tähän keskinäissuhteeseen ei ole etukäteisvastausta, tulee valtiosääntöoikeudelliset instituutiot suunnitella tavalla, joka ottaa tämän epätäydellisyyden ja ennaltamääräämättömyyden vakavasti (Lavapuro 2010b, 286–287, 289.) Myös professori Pekka Lämsä (2004, 280) kannattaa ajatusta perusoikeusjärjestelmästä elävänä ja kehittyvänä projektina, jonka muotoutumiseen eri osapuolet voivat jokainen omalla panostuksellaan luontevasti osallistua.

Lavapuro siis tarkastelee uuden konstitutionalisin kehitystä käytännönläheisesti eri maiden ratkaisuja puntaroiden. Bellamy (2007) taas hahmottaa asiaa teoreettisella tasolla ja arvioi sitä, kuinka asioiden tulisi olla.

3. SUOMALAISEN VALTIOSÄÄNNÖN MUUTOKSIA

3.1. Suomalainen kehitys

Viime vuosikymmenten aikana Suomen valtiosääntö on kokenut huomattavia muutoksia, joita ovat aiheuttaneet: 1) liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen, 2) liittyminen Euroopan Unioniin, 3) perusoikeusuudistus ja 4) perustuslain kokonaisuudistus. EU-jäsenyyden myötä julkista toimivaltaa, lainsäädäntövaltaa ja myös tuomiovaltaa on siirtynyt kansalliselta tasolta ylikansalliselle tasolle. Niin ihmisten kuin valtioiden välinen kanssakäyminen on kansainvälistynyt. Yhä useammista asioista päätetään kansainvälisellä tasolla, minkä seurauksena kansainvälinen oikeus ja valtiosisäinen oikeus kietoutuvat koko ajan tiukemmin yhteen. (Nieminen 2004, 7, 126–127, ks. myös Lavapuro 2010a, 78 ja Ojanen 2010, 103.) EU:n myötä yli puolet EU-

maista on muuttanut perustuslakejaan EU-jäsenyyden takia. Monet muutoksista ovat liittyneet jäseneksi liittymiseen tai unionin perussopimusten muutoksiin. Tällaiset muutokset kertovat valtiosäännön eurooppalaistumisesta. (Salminen 2010, 66.)

Keskeisiä kansallisia muutoksia ovat olleet 1) valtiosääntöistytminen, 2) perusoikeudellistuminen, 3) tuomioistuinten korostuneempi rooli ja 4) kansainvälistytminen, jotka kaikki osaltaan ovat osa kansainvälistä uuden valtiosääntöistytymisen muutostendenssiä. Suomalaisen valtiosääntökulttuurin muuttuminen viimeisen kahden vuosikymmenen aikana edustaa Lavapuron mukaan pohjoismaista versiota globaalin mittakaavan oikeudellisesta muutoksesta, jossa sekä tuomioistuinten että erilaisten kansallisten ja kansainvälisten yksilöllisiä oikeuksia suojaavien perus- ja ihmisoikeusnormistojen merkitys on voimistunut huomattavasti. Perusoikeusuudistus ja vuoden 2000 perustuslakiuudistus samoin kuin perus- ja ihmisoikeusnormien vuorovaikutuskin ovat myötävaikuttaneet suomalaisen oikeusjärjestyksen valtiosääntöistytmiseen. (Lavapuro 2010b, 16, 235.) Myös Tuori (2009, 319) toteaa, että Suomen parin viime vuosikymmenen kehitys on ollut pohjoinen muunnelma uudesta valtiosääntöistytymisestä. Myös Husan mukaan Suomessa oikeusjärjestys valtiosääntöistyy tai perustuslaillistuu. Vallanjaon näkökulmasta painopiste on siirtymässä poliittisesta vallasta kohti oikeudellista valtaa. Pidemmän aikavälin kotimainen tarkastelu osoittaa, että yhteiskunnallista valtaa on siirtynyt lainsäädäntövallalta tuomioistuinlaitoksen suuntaan. (Husa 2004, 43, 147 ja Tarasti 2002, 582–583.) Suomalainen valtiosääntöistytminen on kuitenkin seurannut uuden valtiosääntöistytymisen maltillisempaa linjaa, ja Suomen osalta voidaan puhua välitysteoriasta (Lavapuro 2010b, 21–28).

Suomalainen oikeuskulttuuri on siis nopeassa tahdissa perusoikeudellistunut. Voidaan puhua niin ihmisoikeus- kuin perusoikeuskulttuurin murroksesta. Länsinevan mukaan tällainen laaja-alainen ja nopea muutos ei olisi ollut mahdollista, ellei perusoikeusnäkökulman omaksumiselle olisi ollut riittävän vahvaa ja aitoa sosiaalista tilausta. (Länsineva 2004, 274, 276.) Ihmisoikeuskulttuurin murros ajoittuu Suomen Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymiseen vuonna 1989. Perusoikeuskulttuurin murros taas konkretisoitui perusoikeusuudistukseen vuonna 1995. Perustuslakivaliokunta totesi vuonna 1988 perusoikeuksien osalta ja vuonna 1990 ihmisoikeuksien osalta, että tuomioistuinten ja viranomaisten tulisi tulkintatilanteessa valita perusoikeus- ja ihmisoikeusystävällinen ratkaisu. Perusoikeusmurroksen myötä myös perustuslakikontrollijärjestelmää koskeva sääntely on uudistunut. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien asema on nykyisin kiistatta toinen kuin mitä se oli 1980-luvun lopulla, jolloin

perustuslain katsottiin kieltävän lakien perustuslainmukaisuuden tuomioistuINVALVONNAN, ja perus- ja ihmisoikeudet eivät olleet käytännössä suoraan sovellettavaa oikeutta joitain poikkeuksia lukuun ottamatta. (Lavapuro 2010b, 4, 9–15.)

EU-jäsenyys on muuttanut suomalaista oikeuskulttuuria selvimmin niin, että nykyisin tuomioistuinten ennakkopäätösten arvo oikeuslähteenä on korostunut, ja samanaikaisesti lainsäädännön esitöiden asema on heikentynyt (Nieminen 2004, 404). Edellä mainitut 1990-luvulla tapahtuneet muutokset heijastuvat Suomen uudessa perustuslaissa, joka tuli voimaan vuonna 2000. Seuraavassa tarkastelen tarkemmin perustuslakiuudistusta ennen kaikkea perustuslainmukaisuuden valvonnan ja perusoikeuksien näkökulmasta.

3.2. Uusi perustuslaki ja perusoikeudet

3.2.1. Vuoden 2000 perustuslain kokonaisuudistus

Ennen perustuslain kokonaisuudistusta Suomen Hallitusmuoto oli vuodelta 1919. Kun 1990-luvulla perustuslakiuudistus aloitettiin, oli uudistuksella kolme tavoitetta: perustuslakien kodifikaatio, normirakenteen yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen sekä voimassaolevan vallanjaon tarkistaminen. Uudistuksessa vahvistettiin eduskunnan asemaa ja parlamentarismia. Vastaavasti presidentin valtaoikeuksia kavennettiin. Uudistuksessa myös perusoikeudet liitettiin osaksi perustuslakia. (Nousiainen 2011, 7–12.) Vanhassa vuoden 1919 Hallitusmuodossa oli omaksuttu tietoinen ennakkollinen ja abstrakti perustuslakikontrolli: perustuslainmukaisuuden kontrolli oli viime kädessä lainsäätäjän eli perustuslakivaliokunnan asia. Vanhassa Hallitusmuodossa tuomioistuimille ja viranomaisille ei annettu oikeutta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Sen sijaan lakeja alemmanasteisen normien osalta tällainen oikeus sallittiin. (Nieminen 2007, 15–16.) Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että tuomioistuin ei voinut todeta lakia perustuslainvastaiseksi eikä jättää yksittäistapauksessakaan lakia soveltamatta, vaikka se olisi ollut ristiriidassa perustuslain kanssa (Viljanen 2005, 309–310).

Kaksi erikoista järjestelyä tekivät suomalaisesta järjestelmästä poikkeuksellisen kansainvälisesti: eduskunnan perustuslakivaliokunnan harjoittama lakien ennakkollinen perustuslainmukaisuuden valvonta ja poikkeuslakimenettely. Suomessa perustuslain tulkinta on ollut varsin tiukkaa poikkeuslakimenettelyn vuoksi. Yksittäinen lakiehdotus, joka oli ristiriidassa perustuslain kanssa, voitiin säätää poikkeuslakina perustuslainsäätämisjärjestyksessä. (Nieminen 2004, 88.) Ennen

perustuslakiuudistusta perustuslakia voitiin tulkita tiukasti, koska ristiriitatilanteessa voitiin säätää poikkeuslaki.

Vanhassa Hallitusmuodossa perusoikeuksien sitovuus kohdistui erityisesti lainsäätäjään. Lähtökohtana oli, että jokaisen perusoikeuden ydinalueeseen puuttuminen vaati poikkeuslakimenettelyä eli lain säätämistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Kuitenkin mitä voimakkaammista ja tärkeämmistä yhteiskunnallisista eduista oli kysymys, sitä pidemmälle menevä puuttuminen perusoikeuteen oli mahdollista säätää tavallisella lailla. (Ojanen 2003, 23–24.) Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä tehtiin periaatepäätös, että poikkeuslakimenettelyä rajoitettaisiin ja vältettäisiin (Arajärvi 2008, 455; Husa 2004, 71). Mielestäni voidaan sanoa, että Vanha Hallitusmuoto edusti vanhaa konstitutionalismia.

Uudessa perustuslaissa myös perustuslainmukaisuuden valvonnan suhteen tehtiin muutos. Uuden perustuslain 106 §:n pykälän mukaan perustuslailla on etusija. Tuomioistuin voi jättää tietyn lain säännöksen soveltamatta, jos se on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Vanhaan Hallitusmuotoon verrattuna tuomioistuin sai uuden perustuslain myötä oikeuden arvioida säännösten perustuslainmukaisuutta. Perustuslain 106 §:n merkitys on ollut ennen kaikkea periaatteellinen, koska se kertoo oikeuskulttuurin muutoksesta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut perustuslainmukaista ja perusoikeusmyönteistä laintulkintaa: vasta jos tulkinnalla ei pystytä poistamaan ristiriitaa, voi etusijapykälän käyttöönotto tulla kysymykseen. (Viljanen 2005, 309–310; ks. myös Arajärvi 2008, 454–457 ja Husa 2004, 67–68.) Ketju Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus - perusoikeusuudistus - ETA-sopimus - EU-jäsenyys silottivat tietä 106 pykälälle (Nieminen 2004, 403).

Perustuslain 106 §:n etusijasäännöstä voidaan pitää yhtenä viime vuosien periaatteellisesti merkityksellisimpänä yksittäisenä muutoksena perustuslakikontrollijärjestelmässämme (Lavapuro 2010b, 181). Syitä 106 §:n säätämiseen oli useita. Etusijasäännöksen säätämisen taustalla oli ensinnäkin tarve edistää perustuslain ja sen perusoikeussäännösten tehokasta toteutumista tuomioistuinten toiminnassa. Toiseksi syynä oli kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja EU-jäsenyyden vaikutus. EU-jäsenyyden myötä tuomioistuimille tuli velvollisuus asettaa EU-oikeus etusijalle kansalliseen lainsäädäntöön nähden ristiriitatilanteissa. Tällainen asetelma vei oikeastaan pohjan Suomessa aiemmin vallinneelta perustuslainmukaissuden tulkintakiellosta, joten tämä oli myös yksi perustelu sille, että uudessa perustuslaissa hyväksytään jälkikäteinen, konkreettinen perustuslakikontrolli (PL 106§). (Nieminen 2004, 126–127; ks. myös Ojanen 2010, 105 ja 2009,

241.) Perustuslain uudistusta pohtinut Perustuslaki 2000 -työryhmä ja Perustuslaki 2000 -komitea olivat molemmat sitä mieltä, että suomalaisen perustuslainmukaisuuden valvontamenettelyn ongelma oli se, ettei ennakollisella valvonnalla ollut mahdollista ennakoida kaikkia mahdollisia ongelmia, joita lainkäytössä saatettaisiin kohdata. Myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset lisäsivät paineita järjestää lakien konkreettinen jälkivalvonta, koska erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset olivat sovellettavissa suoraan tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. (Husa 2009b, 192–193.)

3.2.2. Perusoikeudet

Uuden perustuslain toinen luku sisältää perusoikeusluettelon, joka uudistettiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995. Perusoikeusuudistuksessa tavoitteena oli lisätä perusoikeuksien suoraan sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä parantaa yksityisen ihmisen mahdollisuutta vedota välittömästi perusoikeussäännöksiin (Hallberg 1996, 832). Ennen uudistusta 1900-luvulla tyypillistä oli, että perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien toteutuminen oli oikeastaan lainsäätäjän eli eduskunnan käsissä. Vasta 1970- ja 1980-luvuilla alkoi tuomioistuinten ja ylimpien lainvalvojien perusteluissa näkyä viittauksia perusoikeuksiin. (Nieminen 2004, 126.) Käsitteenä perusoikeus löi itsensä läpi Suomessa perustuslain tekstin tasolla vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä (Ojanen 2003, 13). Perusoikeusluettelon sisältö perustuu pitkälti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Uuden perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Suomessa perusoikeussäännöksiin sisältyy myös lailla säätämisen vaatimus eli vain eduskunnan säätämällä lailla voidaan rajoittaa perusoikeuksia. (Ojanen & Scheinin 2011, 186, 189, 193-194.)

Perusoikeudet vaikuttavat nykyään yhä tuntuvammin lainsäätäjän päätöksentekoon: ne asettavat niin rajoitteita kuin toimintatavoitteita. Jos jokin ehdotettu laki sisältää ristiriidan jonkin perusoikeussäännöksen kanssa, tulee se säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Todellisuudessa perusoikeussäännökset rajoittavat hallituksen mahdollisuuksia lainsäädäntöuudistuksiin, koska perustuslainsäätämisyjärjestykseen vaadittava korkea viiden kuudesosan määräenemmistö estää monesti lain läpiviemisen. Myös perusoikeusuudistuksessa lisätyt taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet) sekä poliittiset perusoikeudet rajoittavat hallituksen mahdollisuuksia ohjata yhteiskuntakehitystä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä voimaansaattavilla laeilla. (Nikula 1999, 878–882.)

Suomen perustuslaissa ei ole kaikkia perusoikeussäännöksiä koskevaa yleistä rajoitussäännöstä, joka kootusti määritteli, millä ehdoilla perusoikeuksia voidaan rajoittaa. Sen sijaan valtiosääntökäytännön, oikeuskirjallisuuden ja perustuslakivaliokunnan käytännön myötä on muodostunut seitsemän vaatimusta, joiden on täyttyvä, jotta perusoikeutta voidaan rajoittaa. Nämä kriteerit ovat 1) lailla säätämisen vaatimus, 2) täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, 3) rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimus, 4) ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, 5) suhteellisuusvaatimus, 6) oikeusturvavaatimus ja 7) ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus. (Ojanen 2003, 52–57.)

Suomalaisessa perusoikeusajattelussa jännite- ja ristiriitatilanteita eri perusoikeuksien välillä ratkotaan yleensä kahdella tavalla. Molempia ratkaisukeinoja voidaan myös käyttää yhtä aikaa. Ensinnäkin kahden perusoikeuden välisessä ristiriitatilanteessa voidaan katsoa, onko ristiriita toisen perusoikeuden ydinalueella. Perusoikeuden reuna-alueella perusoikeuteen voidaan puuttua enemmän kuin ydinalueella. Toisin sanoen se perusoikeus, jonka ydinaluetta ristiriitatilanteessa rikottaisiin, voitaisi vertailun ja toisen perusoikeuden tulisi joustaa. Toinen tapa ratkaista ristiriitoja taas perustuu oikeusnormien jakoon periaatteisiin ja sääntöihin. (Ojanen 2003, 66–67.) Säännöt edellyttävät tiettyä ratkaisua ja jos tapaukseen soveltuu sääntö, on tapaus ratkaistava sen nojalla. Periaatteiden oikeudellinen merkitys taas määräytyy niiden suhteellisen painoarvon perustella. Perusoikeudet ovat yleensä periaatteita. Perusoikeudet eivät yleisesti ottaen ole ehdottomia, vaan niitä voidaan tietyin painavin perustein rajoittaa. Yksittäisen perusoikeuden lopullinen merkitys riippuu siis sen suhteellisesta painoarvosta verrattuna oikeuden rajoittamista perusteleviin perusteisiin. Jotkut perusoikeudet tulee kuitenkin ymmärtää ehdottomiksi sillä tavalla, ettei niitä missään olosuhteissa painavistakaan syistä saa rajoittaa. Esimerkiksi kidutuksen kieltä edustaa tällaista ehdotonta sääntöä. Kaikille perusoikeuksille tulisi olettaa eräänlainen ydinalue, jonka alueella rajoitukset eivät ole sallittuja. (Lavapuro 2010b, 34–35.)

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttiin keskeisiä osia Saksan valtiosääntötuomioistuimen perusoikeusteoriasta, vaikka tämä linja ei ole Saksassa varauksetta hyväksytty. Erityisesti Ernst-Wolfgang Böckenförde on kritisoinut saksalaisen oikeusjärjestyksen ylikonstitutionalisoitumista. Tuorin mukaan perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttiin ajatus perusoikeuksista periaatenormeina, perusoikeuksien horisontaalivaikutus ja julkisen vallan suojaamisvelvollisuus. Perusoikeudet on alun perin ymmärretty julkiseen valtaan kohdistuviksi subjektiivisiksi oikeuksiksi, mutta jos ne ymmärretään periaatenormeiksi, lyövät ne lukkoon perustavia arvotarkkaisuja, joilla voi

olla vaikutuksia kaikilla oikeudenaloilla. Vaarana on, lainsäädännöstä tulee perusoikeuksien konkretisointia. Lainsäädännöllä toteutettavat valtiolliset tehtävät eivät enää perustu demokraattisissa prosesseissa tehtyihin poliittisiin päätöksiin, vaan tehtävät määräytyvät jo ennalta perusoikeusnormeissa. Perusoikeudet eivät myöskään enää määrittele vain julkisen ja yksityisen suhdetta, vaan horisontaalivaikutus ulottaa perusoikeudet sääntelemään myös yksityisten välisiä suhteita. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä kuitenkin korostettiin lainsäätäjän ensisijaista velvollisuutta huolehtia perusoikeuksien toteutumisesta myös yksityisten välisissä horisontaalisuhteissa. Tuori kuitenkin toteaa, että omaisuudensuojan osalta horisontaalivaikutus on jo pitkään kuulunut perustuslakivaliokunnan doktriiniin. Suojaamisvelvollisuus ymmärretään uudistuksen myötä kaikkia valtioelimiä koskevana, siis myös tuomioistuimia. Hänen mukaansa demokratia- ja vallanjakoperiaatteet kuitenkin edellyttävät, että tämä turvaamisvelvollisuus kuuluu ensisijaisesti lainsäätäjälle. (Tuori 2007, 256–260, 269–271.)

Perusoikeuksiin voi myös suhtautua myönteisemmällä tavalla, joka ottaa paremmin huomioon kansanvaltaisen legitimaatioketjun suoran sovellettavuuden korostamisen sijaan. Perusoikeudet voidaan nähdä yhteiskunnan tärkeimpien arvojen välittäjinä, jotka voidaan suodattaa oikeusjärjestelmään pääasiallisesti demokraattisesti valitun lainsäätäjän toimin. Tästä näkökulmasta perusoikeuksien suora sovellettavuus ei ole niin tärkeää, vaan se että niiden sisältämiä arvoja edistetään julkisen vallan toimesta (PL 22§) ja että pidetään huolta siitä, että näitä oikeudellistettuja arvoja ei rikota tavallisessa lainsäädännössä. Tähän ajatteluun sopii myös 106 §, joka antaa mahdollisuuden teknisiin korjauksiin harvoin aktualisoituissa tilanteissa. (Husa 2004, 146.)

3.3. Perustuslainmukaisuuden valvonta Suomessa

3.3.1. Perustuslakivaliokunta suomalaisena erikoisuutena

Suomessa lakien perustuslainmukaisuutta valvoo eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeV). Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (Eduskunta 2010). Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden valvonta painottuu ennakkolliseen valvontaan, se on abstraktia ja keskitettyä, ja valvova toimielin ei ole tuomioistuin, vaan eduskunnan yhteydessä toimiva perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunta valvoo säädettävien lakien käsittelyjärjestystä, lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta ja suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslainmukaisuuden valvonta perustuu kirjoitettuihin säännöksiin,

mutta myös valtiosääntöiseen tapaoikeuteen ja valtiosääntöoikeustieteen hyväksymään doktriiniin. PeV:n tekemät tulkintakannanotot eli tulkinnat perustuslain sisällöstä ovat tapaoikeuden mukaan sitovia, vaikka nimenomaista säännöstä asiasta ei ole. PeV ei voi ottaa itsenäisesti käsiteltäväkseen mitä tahansa lakiehdotusta, eikä se anna systemaattisesti lausuntoa kaikista lakiehdotuksista. Valiokunnan huomio kiinnittyy lakiehdotuksiin, joiden suhde perustuslakiin koetaan epäselväksi. (Husa 2004, 67–71.)

Perustuslakivaliokunta harjoittaa siis lakien ennakollista valvontaa ja sisällöllistä valvontaa (Arajärvi 2008, 454–457). Suomalainen ennakollinen valvonta on poikkeus kansainvälisistä käytännöistä, joista amerikkalainen malli edustaa jälkikäteistä ja konkreettista valvontaa ja eurooppalainen malli taas jälkikäteistä mutta abstraktia valvontaa. Suomalainen malli on syntynyt ilman esikuvia, eikä vastaavaa järjestelmää ole muualla. Suomalainen perustuslakivaliokuntajohtoinen lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä on pääosin välttänyt muiden järjestelmien vallanjako-ongelman. Jos perustuslain 106 pykälää ei huomioida, tuomiovallan ja lainsäädäntövallan välistä vallanjako-ongelmaa ei Suomessa synny. (Saraviita 2009, 245–246.) Myös Perustuslaki 2000 -komitean mukaan suomalaisen järjestelmän etuna on ollut se, että eri valtioelinten väliset arvovaltakonfliktit on kyetty välttämään (Husa 2009b, 192–193).

Suomen itsenäisyyden alkuvuosikymmeninä perustuslakivaliokunnan harjoittama perustuslakikontrolli oli ennen kaikkea säätämisyjärjestyskontrollia eli arviointia siitä, kuinka laaja enemmistö hallituksen lakiehdotuksen hyväksymiseksi tarvittiin (Sasi 2009, 154). Perustuslakivaliokunnan työ on muuttunut merkittävästi 1990-luvulta alkaen. Syitä tähän ovat tavallisten lakien lepäämäänjättämismahdollisuuden poistuminen 1993, perusoikeusuudistus 1995 ja perustuslakiuudistus 2000. (Sasi 2009, 166.) Tämä syyt ovat juuri niitä uudistuksia, jotka heijastavat uutta valtiosääntöistymistä Suomessa.

Nykyisin lähtökohtana on, että poikkeuksia perusoikeuksista ei säädetä kuin aivan poikkeuksellisissa tapauksissa ja lainsäädäntö pyritään sopeuttamaan perusoikeuksien mukaiseksi. (Sasi 2009, 166.) Nykyisin valiokunnan työ koostuu sekä määrältään että tärkeydeltään ensisijassa perustuslaillisuudenmukaisuuslausunnoista. Valiokunnan valvonta kohdistuu perustuslainmukaisuuden valvonnassa ennen kaikkea perusoikeusasioihin. Useimmin viitattuja perusoikeussäännöksiä ovat yksityiselämän suoja (PL 10 §), oikeusturva (PL 21 §), yhdenvertaisuus

(PL 6 §), omaisuuden suoja (PL 15 §) ja oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §). (Sasi 2009, 162.)

Kansainvälisestä näkökulmasta katsottuna perustuslakivaliokunnalle on pyritty keskittämään niin institutionaalisten toimijoiden tasolla kuin valtiosääntöoikeudellisessa doktriinissa valtaa, jonka katsotaan kuuluvan esimerkiksi saksalaisessa järjestelmässä valtiosääntötuomioistuimelle, yhdysvaltalaisessa mallissa liittovaltion korkeimmalle oikeudelle ja Eurooppa-oikeudessa yhtäältä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle ja toisaalta EU-tuomioistuimelle. Olennaista on, että perustuslakivaliokunnasta on muodostunut perustuslain tulkintakysymyksissä auktoritatiivisena pidetty valvontaelin. (Lavapuro 2010a, 77.) Mikael Hidénin mukaan

”valiokunnalle muodostunutta asemaa ja arvovaltaa voidaan pitää suomalaisen valtiokäytännön ehkä omintakeisimpana ja arvokkaimpana luomuksena. Valiokunnan roolia perustuslain tulkitsijana ei tarvitse pönkittää millään erehtymättömyysopilla, mutta sen asemaa, sen nauttimaa luottamusta ja sen hyviä toimintaedellytyksiä on täysi syy tietoisesti vaalia.” (Lavapuron 2010b, 226 mukaan.)

Suomessa ei siis ole valtiosääntötuomioistuinta. Muun muassa uutta perustuslakia valmistellut Perustuslaki 2000 -työryhmä päätyi siihen, ettei Suomeen tulisi perustaa valtiosääntötuomioistuinta, koska se sopisi huonosti suomalaiseen oikeuskulttuuriin. Valtiosääntötuomioistuimelle ei katsottu olevan riittäviä syitä, koska se muuttaisi Suomen valtiosäännön ja valtiovallan jaon perusteita. Valtiosääntötuomioistuin saattaisi heikentää eduskunnan ja ylimpien tuomioistuinten asemaa. (Nieminen 2004, 401.) Suomessa vallitsevana mielipiteenä on ollut, että valtiosääntötuomioistuinta ei tarvita. Se ei ole saanut myöskään painavaa tukea miltään poliittiselta taholta. (Nieminen 2007, 22.) Vaikka perustuslakivaliokunnan ei voida sanoa olevan valtiosääntötuomioistuin, on perustuslakivaliokunnan toiminnassa piirteitä, jotka ovat tyypillisiä valtiosääntötuomioistuimille. Mielenkiintoista on se, että eduskunnassa on valiokunta, joka harjoittaa ennakollista perustuslain mukaisuuskontrollia ja jonka tulkintakannanottoja seurataan ja pidetään eduskunnan toiminnan kannalta tosiasiallisesti sitovina. (Hautamäki 2006b, 586, 599–604.) Perustuslakivaliokunta on tosiasiassa kvasioikeudellinen orgaani, joka käyttää oikeudellista harkintaa ja argumentaatiota omassa tulkintatoiminnassa (Husa 2004, 67–71).

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijuus taas perustuu pitkälti asiantuntijalausuntoihin. Monet asiantuntijoista ovat valtiosääntöasiantuntijoita. (Hautamäki 2006b, 586, 599–604.) Oikeusoppineet antavat asiantuntijalausuntoja perustuslakivaliokunnalle, joka valvoo lakien perustuslain mukaisuutta. Kuultavien asiantuntijoiden joukko on suppeahko, koska valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä kirjoittavien ja tutkivien joukko on rajallinen. Pitkään

perustuslakivaliokunnan puheenjohtajana toiminut Kimmo Sasi toteaa, että asiantuntijoiden juridinen tietämys ja valiokunnan jäsenten yhteiskunnallinen näkemys muodostavat yhdessä varsin hyvin toimivan kokonaisuuden. (Sasi 2009, 164–165.) Valtio-opin professori Matti Wiberg (2010, 143) on asiasta eri mieltä. Hänen mukaansa kansalaiskeskustelulle periaatteellisista lainsäädäntöuudistuksista jää liian vähän tilaa, kun Suomen harvalukuiset valtiosääntöasiantuntijat on kiedottu vahvasti mukaan lakien valmisteluvaiheeseen, jolloin puolueettomalle ja riippumattomalle keskustelulle jää liian vähän tilaa.

Koska valiokunnan oikeudellinen rooli on korostunut, pyrkii valiokunta antamaan yksimielisiä lausuntoja. Lausuntoja yleensä hiotaan niin kauan, että ilmaisuja kehittämällä yksimielisyys löytyy. Myös asiantuntijalausunnat auttavat tässä, koska ne antavat valiokunnalle selvän haarukan, jonka puitteissa voidaan liikkua. Kimmo Sasi toteaa, että yksimielisyyden tarkoituksena on vahvistaa valiokunnan arvovaltaa sekä tehdä ratkaisuja, jotka kestävät myös politiikan muutoksia. Tehdessään päätöksiä valiokunta joutuu monesti punnitsemaan eri perusoikeuksia keskenään, ja tällöin valiokunnan painotus voi hyvinkin poiketa yksittäisen asiantuntijan painotuksista. (Sasi 2009, 162–163.)

Perustuslakivaliokunta seuraa myös, tosin rajoitetusti, tärkeimpiä kansainvälisiä ihmisoikeuksiin liittyviä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Saksan valtiosääntötuomioistuimen ratkaisuja. Sasi toteaa, että perustuslakivaliokunnan rooli on eriytynyt muista eduskunnan valiokunnista. Perustuslakivaliokuntaa pidetään yhä selkeämmin tuomioistuimen kaltaisena ja itsenäisenä valiokuntana. Itsenäisyyttä kuvastaa se, että hyväksyttävänä ei pidetä sitä, että valiokunnan jäseniä pyritäisiin eduskunnassa painostamaan tietylle kannalle. Myöskään eduskuntaryhmät eivät anna ohjeita lausuntoasioissa perustuslakivaliokunnan jäsenille. Valiokunnasta puuttuvat myös ns. hallitusryhmien ryhmäkokoukset, joissa hallituspuolueisiin kuuluvat kansanedustajat sopisivat keskenään suhtautumisestaan säätämisyjärjestykseen. Sasin mukaan päätökset tehdään aidosti valiokunnan kokouksissa. (Sasi 2009, 161, 165.)

3.3.2. Perustuslakivaliokunnan roolin arviointia

Suomessa perustuslakivaliokunnan asemaa perustellaan kahtiajakautuneesti. Lainsäätäjällä on perusoikeuksien toteuttajana keskeinen rooli, koska niin moderneihin ihmis- ja perusoikeuksiin kuin klassiseen oikeusvaltioajatteluun kuuluu vaatimus siitä, että ihmisten vapauksiin ja oikeuksiin voidaan puuttua vain lailla (Lavapuro 2010b, 225). Valiokunnan asema perustellaan demokratiaperiaatteeseen nojaten ja perustuslaintulkinnan poliittisuuteen liittyvät yleiset

oikeuttamisperustelut huomioiden. Käytännössä valiokunnan toiminta kuitenkin korostaa juridista toimintakulttuuria. Lavapuro kysyy onnistuneesti, miksi lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on järjestetty demokraattisesti, jos demokraattisen perustan ja perustuslaintulkinnan poliittisuuden ei ole kuitenkaan tarkoitus näkyä konkreettisesti ratkaisutoiminnassa. Olisi loogista, että valiokunnan ratkaisutoiminnan asianmukaisuudelle asetettavissa kriteereissä myös näkysi demokraattinen painotus, jos sitä pidetään perustuslakikontrollille tärkeänä. (Lavapuro 2010a, 82–83.) Demokratiaperiaatteen korostus viittaa poliittisen konstitutionalisiin näkemykseen poliittisen vallan ensisijaisuudesta suhteessa oikeudelliseen valtaan. Itse asiassa siis perustuslakivaliokunnan olemassaolo viittaa siihen näkemykseen, että Suomessa poliittisen vallan on nähty olevan ensisijaista suhteessa oikeudelliseen valtaan.

Perustuslakivaliokunnalla on ainakin periaatteessa mahdollisuus tukeutua huomattavasti tuomioistuimia laaja-alaisempaan argumentaatioon, jossa voi ottaa erilaiset oikeudelliset ja reaaliset näkökohdat mahdollisimman seikkaperäisesti huomioon. Lavapuron mukaan demokratiaperiaatetta ei tule kuitenkaan ylikorostaa. Perustuslakivaliokunnan tehtävä on myös valtiosääntöisen valvontatehtävän toteuttaminen ja valiokunnan velvollisuus on varmistaa, ettei lainsäädäntöprosessi nojaudu vain enemmistön tarkoituksenmukaisina pitämiin näkökohtiin, kollektiivisia päämääriä toteuttaville instrumentaalis-pragmaattisille pohdinnoille tai vain eri intressien välisille kompromisseille. Perustuslakivaliokunnan, joka toimii demokraattisen legitimaation tuella, on osoitettava ratkaisullaan ja argumentaatiollaan, että se myös käytännössä toteuttaa sille kuuluvaa oikeudellista perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamistehtävää. (Lavapuro 2010b, 179–180.)

Perustuslakivaliokunta suhtautuu käytännössään tiukasti perustuslain muodolliseen eli formaaliin sitovuuteen. Kuitenkin suomalaisessa valtiosääntöajattelussa formalismin kanssa ristiriitainen oletus on se, että perustuslain ei tule oikeastaan asettaa loppuun saakka sitovia etukäteisiä sisällöllisiä rajoja poliittiselle päätöksenteolle. Vaikka valiokunta korostaa perustuslain pysyvyyttä ja sitovuutta, samalla kuitenkin valiokunta toteuttaa joutavuusideologiaa, josta selvimpänä esimerkkinä toimii poikkeuslaki-instituutio. Lavapuron mukaan suomalaisen perustuslakikontrollin pääasiallinen merkitys näkyy valtiosääntöteknisenä tarkastustoimintana, jossa ei arvioida perinpohjaisesti lain päämäärien ja keinojen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta. (Lavapuro 2010a, 83–85.) Perustuslakivaliokunnan nykykäytännön yksi keskeisin ongelma on se, että kiperissä tapauksissa perustuslain sisältöjen on pitänyt joustaa ja antaa tilaa poliittiselle harkinnalle ja tilannekohtaisesti saavutettaville optimaalisille lopputuloksille. Perustuslain muodollisista ja menettelyllisistä

vaatimuksista on kyllä tiukasti pidetty kiinni, mutta sisällölliset vaatimukset ovat sen sijaan saaneet joustaa. (Lavapuro 2010b, 239–245.) Lavapuron kuvaus on mielestäni lähellä Bellamyn (2007) ajatusta poliittisesta konstitutionalismista, jossa nimenomaan perustuslain menettelyllisistä vaatimuksista pidetään kiinni lakeja säädettäessä. Lavapuron mukaan ongelma taas on juuri poliittisessa harkinnassa.

Lavapuron (2010a, 86) mielestä ydinongelma on se, että valiokunnan käytäntö on perustavalla tavalla ristiriidassa modernin valtiosääntö- ja ihmisoikeusajattelun perusoletuksen kanssa ja itse asiassa tarkoittaa konstitutionalismin keskeisen legitimizeettifunktion kääntymistä pääläelleen: sen sijaan, että valtiosääntö ja valtiosääntöoikeudelliset käytännöt toimisivat sisällöllisenä rajoitteena poliittisen vallankäytön instrumentalismille, muuntuvat ne tällaisen vallankäytön määrämuotoiseksi oikeutukseksi. Martti Koskenniemeen viitaten hän nimittää suomalaista perustuslakivaliokunnan käytäntöä managerialistiseksi, joka ilmenee nimenomaan joustavuutena ja formalismina. Oikeuksien vakavasti ottamisesta voidaan puhua vasta sitten, kun kiperät tapaukset ratkaistaan viime kädessä oikeuksia perustelevien periaatteiden nojalla eikä alistettuna yhteiskunnan kokonaisuutta koskeville laskelmille tai muille instrumentaalisille valinnoille. (Lavapuro 2010b, 244–253.)

Lavapuro painottaa sen ongelmallisuutta, että kun lainsäädäntöhankeen taustalla on enemmistön eettiset näkemykset tai kiireellisiä ja painavia yhteiskuntapoliittisia intressejä, perustuslakivaliokunta usein asettaa tällaiset näkökohdat etusijalle suhteessa jokaiselle yhtäläisesti kuuluviin oikeuksiin ja ihmisarvoisen kohtelun vaatimuksiin. (Lavapuro 2010a, 86–88.) Yksi näistä kiperistä tilanteista on koskenut sitä, kun yksityiselle elinkeinoharjoittajalle on annettu oikeus selvittää luottamuksellisten sähköisten viestien tunnistamistietoja ilman tuomioistuinten tätä koskevaa lupaa. Suurin osa perustuslakivaliokunnan ratkaisuksista on kuitenkin ollut Lavapuron mielestä varsin perusteltuja. (Lavapuro 2010b, 254–255.) Myös Ojasen (2010, 114) mukaan perustuslakivaliokunnan ylivertaiseen asemaan tulisi suhtautua kriittisesti.

Suomessa erikoinen piirre oikeudellistumiskeskustelussa on ollut se, että on korostettu perustuslakivaliokunnan olevan enemmän juridinen elin kuin poliittinen elin. Husan mukaan kuitenkin on luontevampaa ajatella, että juuri perustuslakivaliokunnan tehtävä on niveltää yhteen oikeus ja politiikka kuin että tämä tehtävä jäisi tuomioistuimille. Perustuslakivaliokunta käyttää vahvasti oikeudellista harkintaa ja argumentaatiota ja on tosiasiallisesti kvasi-juridinen orgaani. (Husa 2004, 149.) Ymmärrän Husan tarkoittavan sitä, että perustuslakivaliokunnan pitäisi

selkeämmin olla poliittinen orgaani, jossa keskusteltaisiin poliittis-moraalisista kysymyksistä avoimemmin kuin että se pyrkisi olemaan oikeudellinen elin. Husa (2004, 153) perustelea ajatusta sillä, että demokraattisilla vaaleilla valitulla ja julkista keskustelua käyvällä lainsäädäntöelimellä tulee olla jonkinlainen periaatteellinen etusija oikeusjärjestyksen luoja ja kehittäjänä. Politikkoja on myös arvosteltu siitä, että he ovat tehneet yhä useammasta asiasta perus- ja ihmisoikeuskysymyksen, jolloin he ovat siirtäneet vastuuta perustuslakivaliokunnalle ja sen kuulemille asiantuntijoille (Nieminen 2007, 6).

Perustuslakivaliokunnan toiminnasta piirtyy kuva, että teoriassa se on kekseliäs tasapainomalli. Suomalainen ratkaisu on kansainvälisesti verrattuna lievempi muoto tiukasta tuomioistuinten harjoittamasta perustuslainmukaisuuden valvonnasta. Lavapuro (2010b) kutsuu tätä suomalaista muotoa uudeksi perustuslakikontrolliksi. Mielestäni Tuorin (2009) käyttämä perustuslakivalvonnan välittävä malli on tilannetta hyvin kuvaava termi. Mielestäni perustuslakivaliokunnan toiminta näyttäytyy poliittisen konstitutionalismin ja oikeudellisen konstitutionalismin ristipaineena. Toisaalta formaalisuus ja perustuslain sitovuus viittaa siihen, että perusoikeuksia tulisi valvoa ja suojella oikeudellisesti. Toisaalta joustavuus viittaa taas siihen, että lainsäätäjän kuitenkin viimekätisen demokraattisen vallan käyttäjänä tulisi voida määritellä, minkälaisia arvoratkaisuja lainsäädännössä tehdään. Suomalainen malli tasapainoilee poliittisen ja oikeudellisen konstitutionalismin välillä. Mielenkiintoista on se, että tätä tasapainoa pitää koko ajan hakea. Tämän takia on mielekästä tutkia tietyn lakihankkeen osalta, minkälaisia argumentteja esitettiin ja miten vallan jakautuminen Suomessa nähdään.

3.3.3. Jälkikäteinen ja muu oikeudellinen valvonta

Tuomioistuinten asema Suomessa on vahvistunut viimeisen vuosikymmenen aikana. Historiallisesti tarkastellen tuomioistuimilla on Suomessa ollut vähäpätöinen asema lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa ja yleensä valtiosäännössä. Tuomiovallankäyttöä on pidetty epädemokraattisena, eikä tuomioistuimille ole kehittynyt sellaista riippumatonta asemaa kuten monissa muissa länsimaisissa demokraattisissa oikeusvaltioissa. Ojasen mukaan tuomioistuinten riippumattomuus ja sitä kautta oikeusvaltioperiaatteen tosiasiallinen toteutuminen kangertelee Suomessa. Tuomioistuinten valtiosääntöisesti vähäpätöinen asema kiertyy perustuslakivaliokunnan keskeiseen ja vahvaan asemaan ja toisaalta pohjoismaiseen demokratiakäsitykseen. Suomalaisessa valtiosääntöajattelussa lainsäätäjä on nähty korostuneesti ensisijaisena valtioelimenä. Perus- ja ihmisoikeudet on nähty oikeuden ulkopuolisten arvojen ja moraalikäsitteiden ilmentyminä, ja niistä

päätäminen on kuulunut demokraattisesti valitun lainsäätäjän (enemmistö)päätöksenteon piiriin. (Ojanen 2010, 95–99.) Suomalaisten oikeustieteilijöiden piirissä mielestäni esiintyy pyrkimystä kohti vahvempaa uutta valtiosääntöistymistä. Ojasen mukaan suomalaiset tuomioistuimet ovat liian heikkoja, ja Lavapuron mielestä perustuslakivaliokunnan päätöksenteko on liian poliittista.

Uuden perustuslain 106 pykälästä huolimatta perinteinen valtiosääntöajattelu tuomioistuinten asemasta ja perus- ja ihmisoikeuksista suuntaa edelleen lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmää. Perustuslakivaliokunnan johtava ja keskeinen asema on pyritty turvaamaan. Perustuslain esityöt painottavat perustuslakivaliokunnan keskeistä asemaa ja ennakkovalvonnan ensisijaisuutta. Johtava asema on pyritty varmistamaan 106 §:n vaatimuksella ristiriidan ilmeisyydestä. (Ojanen 2010, 105–106 ja 2009, 242–243.)

106 §:stä huolimatta lakien jälkikäteistä perustuslainmukaisuuden valvontaa ei ole Suomessa järjestetty systemaattisesti – toisin kuin monissa muissa maissa. Jälkikäteinen valvonta muodostuu kahdesta osasta. Ensinnäkin valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on velvollisuus seurata lain noudattamista ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista julkisen vallan toiminnassa ja toisaalta korkeimman oikeudella ja korkeimmalla hallinto-oikeudella on mahdollisuus kiinnittää huomioita lainsäädännössä havaittuihin puutteisiin. Näillä tuomioistuimilla on myös mahdollisuus tarvittaessa tehdä hallitukselle esitys lain tai asetuksen muuttamisesta. Mitään järjestelmällistä menetelmää havaittujen ongelmien ratkaisemiseen ei kuitenkaan ole, eikä esimerkiksi hallitukselle ei synny oikeudellista toimintavelvollisuutta asioiden ratkaisemiseksi. (Arajärvi 2008, 454–455.)

Yleisten laillisuusvalvojien lisäksi Suomessa on useita muita valtioneuvoston ja eri ministeriöiden alaisuudessa toimivia laillisuusvalvontaa harjoittavia viranomaisia eli niin kutsuttuja funktionaalisia laillisuusvalvojia. Valvonta itse on usein vain pienehkö niiden osa työtä, ja suurin osa tehtävistä koostuu ohjaus-, neuvonta- ja koulutustehtävistä. Tällaisia funktionaalisia laillisuusvalvojia ovat muun muassa tasa-arvovaltuutettu ja tasa-arvolautakunta, vähemmistövaltuutettu ja syrjintälautakunta, tietosuojavaltuutettu ja tietosuojalautakunta sekä konkurssiasiamies ja kuluttajasiamies. Joiltain osin valvonta on päällekkäistä yleisten laillisuusvalvojien kanssa. Viranomaisten lisäksi Suomessa on useita neuvottelukuntia, joiden tehtävät liittyvät etäisemmin tai läheisemmin perus- ja ihmisoikeuksiin. Neuvottelukuntien pääasiallinen tehtävä on esitysten ja aloitteiden tekeminen omalla tehtäväalueellaan. Valvontajärjestelmällä on vahvuutensa ja heikkoutensa. Vahvuutena on, että funktionaaliset valvojat voivat syvällisesti perehtyä omaan alansa

erityiskysymyksiin. Heikkoutena taas on se, että valvontajärjestelmä on erittäin hajanainen, ja valvonta saattaa jäädä vajavaiseksi pakottavien instrumenttien vähäisyyden vuoksi. (Pohjalainen 2004, 280–283, 285.)

3.4. Yhteenveto teoreettisesta viitekehyksestä

Kauko Sipposen mukaan Suomen perustuslakia on ryhdytty paikkailemaan läntisissä demokratioissa vallitsevan demokraattisen konstitutionalisin aatemaailman mukaiseksi. Konstitutionismi alistaa valtion valtiosäännölle. On kiistatonta, että Suomen perustuslaki sopii demokraattiseen konstitutionismiin. Valtiosäännön tulkinta on vaikeaa fragmentoituvassa yhteiskunnassa, jossa on lukematon määrä henkilökohtaisia arvoja. (Sipponen 2009, 285, 291, 305.)

Suomessa ylikonstitutionalisoinnilla ja oikeudellistimisella voi olla kahdenlaisia vaikutuksia. Tuomarivaltiokeskustelu kattaa oikeudellistumisen toisen puolen eli tuomioistuinlaitoksen aseman vahvistuminen oikeuden politisoitumiseen viittaavalla tavalla. Oikeudellistumisen toisena puolena taas perustuslakivaliokunta voi saada lainsäätämisprosessissa liian korostuneen aseman, jolloin poliittinen prosessi siten tendenssimäisesti oikeudellistuu. Tuori (2007, 263, 274) toteaa, että perustuslakivaliokunnan aseman painottumisen voi, käsitteitä hieman venyttämällä, sanoa todistavan paradoksaalisella tavalla demokraattisen lainsäätäjän sisäisestä tuomarivaltioistumisesta, mitä voidaan pitää uhkana demokraattiselle järjestelmälle.

Teoreettisessa viitekehyksessä olen nostanut keskeisesti esille ristivedon poliittisen ja oikeudellisen vallankäytön välillä. Toisen maailmansodan jälkeen kansainvälisesti on voitu nähdä uuden konstitutionalisin kehittyminen. Keskeistä uudessa konstitutionalismissa on parlamentin vallan rajoittaminen ja perusoikeuksien loukkaamattomuuden korostaminen. Uudessa konstitutionalismissa nähdään, että lakeja voidaan kyseenalaistaa niiden säätämisen jälkeen, ja perusoikeuksien sisältöä määritelläänkin tuomioistuimissa. Uudessa konstitutionalismissa kyseenalaistetaan parlamentin kykyä säätää lakeja. Perusoikeuksien suojelu on noussut lain säätämisen keskiöön. Uusi konstitutionismi on siis ollut valtava muutostrendi toisesta maailmansodasta lähtien.

Keskeisin kritiikki uutta konstitutionalismia kohtaan on se, että perustuslain ei tulisi määritellä etukäteen politiikan sisältöä. Demokraattisesti ja vaaleilla valitun parlamentin pitäisi voida käyttää valtaansa ja säätää lakeja ilman ennalta määrättyjä tiukkoja sisällöllisiä ehtoja. Mielestäni uuden

konstitutionalismin kritiikissä kyse ei ole perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien väheksymisestä vaan siitä, kuinka pitkälle oikeudellinen sääntely voi tunkeutua poliittiseen päätöksentekoon.

Richard Bellamyn (2007) teoria oikeudellisesta ja poliittisesta konstitutionalismista kuvailee uutta konstitutionalismia. Ymmärrän Bellamya siten, että hänen mielestään uusi konstitutionismi on kehittynyt enemmän oikeudelliseen suuntaan, ja hänen mielestään kehityksen tulisi enemmän suuntautua poliittisen konstitutionalismin suuntaan. Kyse on malleista, ei todellisuuden kuvauksista. Bellamyn poliittinen konstitutionismi on malli, jossa päätöksenteko halutaan säilyttää demokraattisesti valituilla poliittisilla elimillä. Todellisuudessa konstitutionalisoiutumiskehitystä on monenlaista, ja eri maat ovat valinneet vaihtelevia ja erilaisia ratkaisuja perusoikeuksien suojelemiseksi.

Suomi on poikkeus kansainvälisesti ja uusi konstitutionismi ilmenee meillä maltillisemmin. Suomalainen perustuslainmukaisuuden valvonnan malli ei istu kansainväliseen muottiin. Kuitenkin alati kansainvälistyvässä maailmassa kansainväliset trendit vaikuttavat väistämättä myös kansallisesti. Puhutaan välittäjämallista ja pohjoismaisesta konstitutionismista. Lavapuron (2010b) mukaan Suomi kulkee keskitietä kahden ääripään välillä. Perusoikeuksien sitovuutta on Suomessa korostettu myös enemmän, mutta valtiosääntötuomioistuimen puuttuminen vähentää poliittisen vallan siirtymistä oikeudellisille toimielimille. Keskeistä suomalaisessakin kehityksessä on nimenomaan kuitenkin ollut perusoikeudellistuminen, mikä on uuden valtiosääntöistymisen keskeisin elementti. Huomion kiinnittäminen perustuslainmukaisuuden valvontaan on keskeistä, koska nimenomaan valvonta turvaa perusoikeuksien toteutumisen. Uuden perustuslain etusijapykälä kertoo siitä, että Suomessakin ajateltiin, että perustuslakivaliokunnan ennakollinen valvonta ei ollut täysin riittävää.

4. TAPAUSTUTKIMUKSENA LEX NOKIA

Tapaus lähti vuonna 2006 liikkeelle siitä, kun yritysturvallisuusstrategiaa pohtinut työryhmä jätti raporttinsa sisäministeri Kari Rajamäelle 15.3.2006. Työryhmä kaipasi muutoksia muun muassa sähköisen viestinnän tietosuojalakiin. Liikenne- ja viestintäministeriössä alettiin valmistella uutta lakiesitystä, ja aloitteentekijöinä toimivat työmarkkinajärjestöistä ennen kaikkea Elinkeinoelämän keskusliitto (EK), Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö (SAK) ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, joiden ehdotus siirtyi lähes sellaisenaan lakitekstiin (HS 19.8.2006). Akava sen sijaan kritisoi ehdotusta, koska sen mielestä muutosehdotus vaarantaisi vakavasti työntekijöiden

yksityisyydensuojaa (HS 18.8.2006). Uutisoinnista käy ilmi, että työministeriö, oikeusministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö olivat keskenään eri mieltä niin lain sisällöstä ja kuin valmistelusta. Lakiesitys herätti myös laajaa kritiikkiä heti alusta lähtien. Pelkona oli viestinnän yksityisyyden loukkaaminen. (HS 1.9.2006.)

Vuonna 2004 säädetty sähköisen viestinnän tietosuojalaki perustui sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin. Lakia oltiin muuttamassa siten, että työnantaja saisi oikeuden selvittää yrityksen tietokoneelta lähetettyjen sähköpostiviestien tunnistamistiedot. Yksittäisten sähköpostien tunnistamistiedot saisi kaivaa esille, jos olisi syytä epäillä, että viestintäverkkoa tai -palvelua käytetään ohjeiden vastaisesti tai yrityssalaisuus on ilman lupaa annettu ulkopuoliselle. Lakiesityksessä lisäehtona oli, että tunnistetiedot saisi avata vain, jos olisi syytä epäillä, että teko on aiheuttanut yritykselle merkittävää haittaa tai vahinkoa. Lakiesityksen mukaan työnantajalle ei siis annettu oikeutta avata ja lukea itse sähköposteja. Lakiesitys ei koskenut tavallisia puheluita tai tekstiviestejä. Esityksessä myös todettiin, että lähdesuojan murtaminen ei ole sallittua. Jo ennen lakiesitystä työnantajalla oli oikeus avata tietokoneidensa ja verkkonsa lokitiedot. (HS 20.4.2008.)

Lakiesityksessä sähköpostiliikenteen tarkkailuoikeus annettaisiin yhteisötilaajalle eli yritysten lisäksi yliopistoille, virastoille, kirjastoille ja taloyhtiöille, joilla on oma viestintäverkko. Sähköpostin lisäksi se koskisi kaikkea ip-liikennettä kuten nettipuheluita ja pikaviestipalveluja. (HS 25.11.2008.) Lakiesityksen mukaan palvelimen tai reitittimen ylläpitäjä eli yhteisötilaaja saa oikeuden automaattiohjelmilla käydä läpi viestiliikennettä sen havaitsemiseksi, onko verkossa jotain todennäköisesti merkittävää haittaa tai vahinkoa aiheuttavaa liikennettä. Jos on perustellut syyt kohdistaa epäily johonkin, yhteisötilaaja saa avata epäilyttävän sähköpostin tunnistetiedot. Tunnistetietoja ovat sähköpostin lähettäjä, vastaanottaja, viestinnän reititys, kesto, ajankohta, siirretyn tiedon määrä ja tiedoston muoto. (HS 1.2.2009 ja HS 25.4.2008.)

Lakiesityksessä lähtökohtana oli, että yritysten ja muiden yhteisöjen tulee ensisijaisesti suojata viestintäverkkonsa, viestintäpalveluna ja yrityssalaisuudet tietoturvan avulla. Tunnistetietojen avaaminen olisi vasta viimeinen keino. Lakiesityksessä tunnistetietojen avaamista pohtivan yrityksen tulee ensin sopia valvonnan pelisäännöistä työpaikalla yt-menettelyn avulla. Käsittelyoikeuksia valvoo tietosuojavaltuutettu. Käsittelystä on annettava selvitys myös henkilöstön edustajille ja seurannan kohteeksi joutuneelle on kerrottava asiasta. (HS 26.4.2008, ”Sähköpostien tietosuoja on perusoikeudellinen ongelma”.)

Lisänimen urkintalaki lakiesitys sai siksi, että työnantajalle ehdotettiin oikeutta tarkkailla työntekijöidensä luottamuksellisen viestinnän piiriin kuuluvia sähköpostiliikenteen tunnistetietoja. Lex Nokiaksi lakia kutsuttiin siksi, että ilmeisesti lakia ryhdyttiin muuttamaan pitkälti Nokian vaatimuksesta. Tärkeä sysäys lain muuttamiselle oli Nokian alkuvuonna 2005 tekemä rikosilmoitus epäilemistään tietovuodosta. (HS 20.11.2008.)

Syksyllä 2006 liikenne- ja viestintäministeri Susanna Huovinen pyysi oikeusministeri Paavo Nikulalta kannanottoa lakiesitykseen. Ministeristöstä todettiin, että lakihanke voi mennä eteenpäin, kunhan oikeuskanslerilta tulee vihreä valo (HS 18.8.2006). Odotus siis oli, että lakiesitys menisi sellaisenaan eteenpäin oikeuskanslerin pöydältä. Oikeuskansleri Paavo Nikula kuitenkin tyrmäsi lausunnossaan lakiesityksen ja totesi, että lakiesityksen valmistelussa on ollut puutteita. Oikeuskanslerin mielestä esityksen vaikutuksia perusoikeuksiin pitäisi punnita tarkemmin ja monipuolisemmin (HS 22.9.2006). Oikeuskanslerin lausunnon jälkeen liikenne- ja viestintäministeriön viestintäneuvos Juhapekka Ristola totesi osuvasti Helsingin Sanomille:

"On osoittautunut äärimmäisen haasteelliseksi löytää hyväksyttävää tasapainoa yrityssalaisuuksien suojan ja viestinnän luottamuksellisuuden välille", [...] "Tässä kirjoitetaan aitoa sisältöä perustuslaille suhteessa sähköiseen maailmaan, josta meillä ei ole kovin paljon kokemusta." (HS 29.9.2006.)

Vuosi 2006 päättyi siihen, että liikenne- ja viestintäministeri veti lakiesityksen takaisin valmisteluun ja sitä valmistelemaan koottiin työryhmä, johon kuului liikenne- ja viestintäministeriön lisäksi niin työministeriön, oikeusministeriön kuin työmarkkinajärjestöjen edustajia (HS 29.9.2006). Vuoden 2007 vaalien jälkeen valitulle uudelle viestintäministerille Suvi Lindénille luovutettiin kesäkuussa 2007 uusi ehdotus sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamiseksi. Tällä kertaa kaikki työmarkkinajärjestöt ja ministeriöt olivat yksimielisiä ehdotuksesta. Ehdotus tosin oli pysynyt lähes muuttumattomana alkuperäisestä. (HS 6.6.2007.)

Liikenne- ja viestintäministeriö jatkoi lakiesityksen valmistelua. Lakiesitys vedettiin vielä pois valtioneuvoston istunnon listalta apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen pyynnöstä tammikuussa 2008 (HS 25.1.2008). Paria kuukautta myöhemmin oikeuskansleri Jaakko Jonkka totesi, että oikeudellista estettä hallituksen esitykselle ei ole, mutta että lakiesitys oli edelleen ongelmallinen (HS 2.12.2008). Myös valtiontalouden tarkastusvirasto kritisoi lain valmistelua ja monet oikeustieteilijät tyrmäsivät lakiehdotuksen (HS 25.4.2008 ja 12.2.2009.) Loppuvuodesta 2008 perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että lakiesitys ei sisällä perusoikeusongelmia, ja se

voidaan säätää tavallisena lakina (HS 14.11.2008). Perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen liikenne- ja viestintävaliokunta hyväksyi mietinnön Lex Nokiasta – tosin riitaisena. (HS 13.12.2008) Vihreät ajoivat muutosta lakiin, kun taas oppositiopuolueet Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue (SDP) ja Vasemmistoliitto ajoivat lakiesityksen hylkäämistä (HS 25.2.2009). Eduskunta hyväksyi sähköisen viestinnän tietosuojalain muutoksen maaliskuussa 2009 (HS 5.3.2009).

Lakiesitys herätti poikkeuksellisen paljon vastarintaa. Lex Nokiaa vastustajilla oli omat nettisivunsa (www.urkintalaki.fi) ja alkukeväästä 2009 Lex Nokian vastustajat järjestivät tv-mainoskampanjan lakia vastaan (HS 29.1.2009). Vastustajat järjestivät myös mielenosoituksen lakia vastaan 5.2.2009 ja paikalla oli pari sataa henkeä (HS 6.2.2009). Kun lakiesitys oli hyväksytty eduskunnassa, yrittivät lain vastustajat vielä vedota presidentti Tarja Haloseen lähettämällä hänelle 300 euron arvoisen kukkakimpun lain hylkäämisen puolesta. Lain vastustajat toivoivat, että Halonen vielä kysyisi korkeimman oikeuden mielipidettä lain oikeellisuudesta. Halonen kuitenkin vahvisti lain. (HS 14.3.2009.)

Hallituksen esityksen (48/2008 vp) hyväksymisen jälkeen muutettiin siis kaiken kaikkiaan seuraavia lakeja: 1. Laki sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamisesta, joka hyväksyttiin muutettuna, 2. Laki yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain 2 ja 21 §:n muuttamisesta, hyväksyttiin muutettuna, 3. Laki yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain 19 §:n muuttamisesta ja 4. Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 7 §:n muuttamisesta. Kaikki muutokset astuivat voimaan 1.6.2009. Mielenkiintoista on, että lain voimaantulon jälkeen kukaan ei ottanut lain sallimia uusia keinoja käyttöön. Ensimmäinen ennakkoilmoitus sähköpostin tunnistetietojen seuraamisesta tuli tietosuojavaltuutetulle vasta kevättalvella 2013 (HS 25.2.2013).

Lain säätämiseen liittyi paljon muutakin kuin perusoikeuksista kiistely. Tapahtumasarja on monessa suhteessa erikoinen ja mielenkiintoinen. Uutisoinnista käy ilmi, että Nokia oli alusta asti tiiviisti mukana lain valmistelussa. Ilmi käy myös, että Nokia olisi käyttänyt laittomia keinoja 2000-luvun alkupuolella selvittääkseen, oliko yrityssalaisuuksia vuodettu Microsoftille. Vuonna 2006 syyttäjä totesi, että tämä urkinta olisi täyttänyt viestintäsalaisuuden loukkaamisen tunnusmerkit, mutta syytettä ei voitu nostaa, koska syyteoikeus oli mennyt umpeen. Tämän lisäksi Nokia epäili, että yrityksen sisältä oli vuodettu tietoja kiinalaiselle Huawei-yhtiölle vuonna 2005. Tästä Nokia myös teki rikosilmoituksen, mutta veti sen myöhemmin pois. Myös keskusrikospoliisin toimintaa ihmeteltiin Huawei-tapauksen yhteydessä, koska Nokia toimitti poliisille sähköpostien

tunnistetietoja rikostutkinnan aloittamiseksi, vaikka se ei ollut vielä laillista. Lakia oltiin vasta valmistelemassa eikä se ollut vielä astunut voimaan. Nokialle tästä ei kuitenkaan tullut mitään seuraamuksia. Keskusrikospoliisi teki tapauksista sisäisen selvityksen ja antoi poliisille puhtaat paperit. Uutisoinnin mukaan oli epäilyjä, että Nokia olisi painostanut eri tahoja uhkailemalla, että Nokian pääkonttori lähtee Suomesta, jos lakia ei saada säädettyä. (HS 9.6.2008 ja 1.2.2009.) Nokia kiisti jyrkästi painostusväitteet (HS 14.2.2009). Silloinen pääministeri Matti Vanhanen sanoi, ettei ollut kuullut, että Nokia olisi uhkaillut lähteä Suomesta ellei lakia saada säädettyä (HS 2.2.2009). Sen sijaan HS:n haastattelema työministeriön alivaltiosihteeri Markku Wallin vahvisti, että lain tarvetta ja kiireellisyyttä perusteltiin sillä, että Nokia lähtee Suomesta, jollei lakia saada aikaiseksi (HS 24.2.2009). Nokian toimitusjohtaja Olli-Pekka Kallasvuototesi Ylen A-Plus-ajankohtaisohjelmassa, ettei Nokia ole painostanut lainsäätäjiä tai poliitikkoja ja ettei Nokia aio siirtää pääkonttoriaan pois Suomesta (HS 26.2.2009).

Tämän lisäksi uutisoitiin, että Akavaa olisi painostettu Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) puolelta lain taakse. Työmarkkinajärjestöt haluttiin lain taakse, jotta voitaisiin sanoa, että lakiesityksellä on laaja yhteiskunnallinen tuki. Työmarkkinajärjestöt olivat myös tilanneet professori Kaarlo Tuorilta asiantuntijalausunnon, jolla pyrittiin kumoamaan oikeusministeriön hyvin kriittinen kanta lakiesitystä kohtaan. EK halusi pitää lakihankkeen liikenne- ja viestintäministeriössä, koska siellä lain tarpeellisuudesta oltiin täysin vakuuttuneita. (HS 1.2.2009, 23.2.2009 ja 24.2.2009.)

Erikoista on, että vielä lain hyväksymisen jälkeen EK yritti estää tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeuden yrityksissä ja yhteisöissä, jotka ottavat Lex Nokian salliman tunnistetietojen tarkkailun käyttöön. EK:n mielestä tietosuojavaltuutetulla ei ole oikeutta tarkastaa yrityksiä, koska tällaisesta oikeudesta ei säädetty sähköisen viestinnän tietosuojalaissa. Erikoista on myös, että liikenne- ja viestintäministeriö sanoi olevansa samaa mieltä EK:n kanssa. Kuitenkin oikeusministeri Brax tyrmäsi tällaisen tulkinnan, koska oikeus perustuu henkilötietolakiin, joten sitä olisi ollut turha kirjata kahdesti. Myös liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnöstä selviää, että eduskunta oli ymmärtänyt, että tietosuojavaltuutetulla on tarkastusoikeus. Myös oikeuskansleri otti kantaa asiaan todeten, että tietosuojavaltuutettu on päästettävä yrityksiin tutkimaan, miten Lex Nokian pykälää noudatetaan. Tietosuojavaltuutetun tarkastukset ovat maksullisia, joista säädettiin erikseen asetuksella. (HS 16.5.2009 ja 26.5.2009.)

Toinen lukunsa on vihreiden hallitusrintamasta repeäminen lakipaketin säätämisen yhteydessä. Vihreät olivat alusta lähtien eripuraisia lain sisällöstä, ja hallituksessa silloinen vihreiden

puheenjohtaja ja työministeri Tarja Cronberg vastusti lakia, kun taas oikeusministeri Tuija Brax puolsi lakia. Hallituksen sisällä Cronberg sopi, että toinen vihreiden ministereistä voi olla lakiesitystä vastaan, kuitenkin niin että lakiesitys hyväksytään. Vihreät esittivät lakiesitykseen muutosta, mutta se äänestettiin eduskunnassa nurin. Lopullisessa äänestyksessä eduskunnassa kaksi vihreiden kansanedustajaa vastusti lakia, kuusi äänesti puolesta ja kuusi edustajaa oli poissa. (ks. HS 16.2.2009, 25.2.2009 ja 5.3.2009.)

Oman kohunsa aiheutti myös viestintäministeri Suvi Lindénin alun perin Aamulehdelle antama haastattelu, jossa hän totesi, että työnantaja voi vaatia työntekijää riisuuntumaan työpaikalla, jos epäilee tätä yrityssalaisuuden vuotamisesta. Lindén perui puheensa saman päivän aikana, mutta kommentti herätti paljon närää ja keskustelua siitä, tietääkö ministeri itse ajamansa lain sisältöä. (ks. HS 13.2.2009.)

Tapauksen uutisoinnin yhteydessä oli siis paljon puhetta myös siitä, missä menee lobbauksen ja painostuksen raja, kuinka paljon Nokialla oli sormensa pelissä lain säätämisessä, ja mikä oli vihreiden asema hallituksessa. Tässä tutkimuksessa keskityn kuitenkin tutkimuskysymysteni kautta itse lakiin. Todettakoon lopuksi, että 2011 uusi viestintäministeri Krista Kiuru totesi, että Lex Nokian tarve mietitään uudelleen (HS 5.11.2011). Tarkka kronologinen listaus tapahtumien kulusta löytyy liitteestä 1.

5. TUTKIMUSTEHTÄVÄ, METODI JA AINEISTO

5.1. Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymykset

Tämän tutkielman tarkoituksena on tapaustutkimuksen avulla valottaa, miten poliittisen ja oikeudellisen vallan jakautuminen nähdään Suomessa. Tätä vallan jakautumista tarkastelen uuden konstitutionalismin näkökulmasta. Tapaustutkimuksen osalta tarkastelen nimenomaan Lex Nokian vastustajien ja puolustajien argumentteja. Nojataanko argumentaatiossa perusteisiin, jotka korostavat perustuslain asemaa supernormistona? Tarkastelen myös perustuslakivaliokunnan roolia, koska kansainvälisesti kyseessä on poikkeus, ja eroaa oikeudellisen konstitutionalismin mukaisesta ratkaisusta antaa perustuslainmukaisuuden valvonta tuomioistuimille. Tämän takia on mielenkiintoista tutkia, kuinka paljon itse valiokunnan asemaa kyseenalaistettiin vai pysyikö valiokunnan auktoriteetti koko lakihankkeen ajan kyseenalaistamattomana.

Kiinnostukseni pro gradu -tutkielmani aiheeseen heräsi törmätessäni politiikan oikeudellistumisen ja oikeuden politisoitumisen käsitteisiin. Ilmiöiden taustalla vaikuttaa perusoikeuksien vahvistuminen ja uusi konstitutionalismi. Poliitiikan oikeudellistumisessa ja oikeuden politisoitumisessa kyse on vallan siirtymistä, joten ilmiö on hyvinkin politiikan tutkimuksen ytimessä. Mielestäni politiikan oikeudellistuminen ja oikeuden politisoituminen ovat seurauksia uudesta konstitutionalismista, joten tämän takia tutkielmani mielenkiinto kohdistuu uuteen konstitutionalismiin ja siihen, minkälaisia näkökulmia perusoikeuksien vahvistumisesta Suomessa on esitetty. Ilmiö on noussut uudella tavalla puheenaiheeksi 2000-luvulla, joten tutkielmani tulee painottumaan kuvailevan tutkimuksen suuntaan. King, Keohane ja Verba toteavat, että yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa kuvaileminen ja selittäminen ovat yhtä tärkeitä. Ilman hyvää kuvausta ei voi olla hyvää selitystä. Monesti tietty tutkimuskohde voi vaatia paljon kuvailua ennen kuin yhtään selitystä voidaan antaa. Selittäminen ei ole yhtään sen tieteellisempää kuin kuvaileminen. Tärkein tieteellisyyden kriteeri on systemaattisten päätelmien teko validien menetelmien avulla. Selitys ja kuvailu ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa, ja hyväkin kuvailu on riippuvainen hyvästä selityksestä. (King, Keohane & Verba 1994, 34, 44.)

Tarkastelen Lex Nokia -tapauksia ja laadullisen tutkimuksen kautta. Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä yleistykseen, vaan tarkoituksena on kuvata jotain tapahtumaa, ymmärtää tiettyä toimintaa tai antaa teoreettisesti mielekäs tulkinta jostain ilmiöstä. Vaikka aineistosta ei voi tehdä suoraan yleistyksiä, laadullisessa tutkimuksessa tulkinnoista on mahdollista tehdä yleistyksiä. Tällöin korostuu se, että aineisto on järkevästi koottu, hyvin kuvattu ja käsitteellistetty. Myös mahdolliset vertailuasetelmat parantavat yleistettävyyttä. Ajatuksena taustalla on, että tapauksitutkimuksen mahdollisimman monipuolinen erittely sisältää aineksia yleistykseen. Oikeastaan kaikki laadulliset tutkimukset ovat tapauksitutkimuksia. Ratkaisevaa on tulkintojen kestävyys ja syvyys. Laadullisessa tutkimuksessa teoria voidaan mieltää tutkimuksen ajatuspohjaksi. Hyvä tutkimus lähtee teoriasta ja lopuksi palaa siihen. (Eskola & Suoranta 1998, 61, 65–67, 80–81.)

Syy Lex Nokia -tapauksen valintaan on perusoikeudet. Tapauksen ytimessä on nimenomaan kysymys siitä, voiko eduskunta säätää lain, joka loukkaa yksityisten kansalaisten perusoikeutta viestintäsalaisuuteen vai voidaanko laki perustella yhteisen hyödyn näkökulmasta. Tarkastelen aineistoa suhteessa teoriaosiossa esitettyyn uuteen valtiosääntöistymiseen. Heijastuuko lain puolustajien ja vastustajien kommenteista uuden valtiosääntöistymiseen piirteitä? Keskityn konstitutionalisoitumiskehityksessä nimenomaan lainsäätämiseen liittyvään problematiikkaan, joten

tätä kautta valikoitui tapaustutkimuskohteenikin. Jätän tuomioistuinten tarkastelun tämän tutkielman ulkopuolelle. Tutkimuskysymyksiäni ovat:

Miksi ja millä perusteilla lakiesitystä puolustettiin?

Miksi ja millä perusteilla lakiesitystä vastustettiin?

Miten perustuslakivaliokunnan rooli ymmärrettiin?

Tarkastelen tutkimuskysymysten kautta, miten lakiesityksestä käydyssä keskustelussa näkyy uusi konstitutionalisoituminen ja sen kehitys. Kun olen aineistosta löytänyt vastauksia siihen, miksi ja millä argumenteilla lakia puolustettiin ja vastustettiin ja miten perustuslakivaliokunnan rooli ymmärrettiin, pohdin, mitä vastaukset kertovat poliittisen ja oikeudellisen vallan suhteesta ja uudesta valtiosääntöistymisestä Suomessa.

Tarkastelen perustuslakivaliokuntaa omana kokonaisuutenaan puolustavien ja vastustavien argumenttien lisäksi, koska perustuslainmukaisuuden valvontaa harjoittavalla elimellä on itsessään erittäin suuri rooli uudessa konstitutionalismissa. Uuden konstitutionalismissa perustuslain sitovuus kattaa kaikki yhteiskunnan päätöksenteon tasot ja asettaa myös lainsäädännölle tietyt rajat. Tämän takia on mielekästä arvioida erikseen perustuslakivaliokunnasta käytyä keskustelua puolustavien ja vastustavien argumenttien lisäksi. Näin on mahdollista saada yleisen keskustelun lisäksi kuvaa uuden konstitutionalisin kannalta ydinkohdasta eli perustuslainmukaisuuden valvonnasta.

Tässä tutkielmassa ei ole kysymys perusoikeuksien kannattamisesta tai vastustamisesta, vaan siitä, kuka viime kädessä määrittelee perusoikeuksien tarkkaa sisältöä ja merkitystä. Tässä tapauksessa kyse on siitä, mitä työnantaja saada tehdä suojellakseen omaisuuttaan, ja kuinka salaista viestinnän tulee olla huolimatta siitä, missä ja millä välineillä kukin viestii.

5.2. Metodina sisällönanalyysi

Sisällönanalyysi on menettelytapa, jonka avulla voidaan analysoida monenlaisia dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti. Sen avulla tutkittavasta ilmiöstä pyritään saamaan kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. Kuitenkin sisällönanalyysin avulla kerätty aineisto saadaan vain järjestetyksi johtopäätösten tekoa varten. Sekä sisällönanalyysi että diskurssianalyysi tarkastelevat inhimillisiä merkityksiä. Nämä kuitenkin eroavat toisistaan siten, että sisällönanalyysissa etsitään tekstin merkityksiä kun taas diskurssianalyysissa analysoidaan, miten näitä merkityksiä tekstissä tuotetaan. Myös sisällönanalyysi ja sisällön erittely on syytä erottaa toisistaan. Sisällön erittely on dokumenttien analyysia, jossa kuvataan kvantitatiivisesti esimerkiksi tekstin sisältöä.

Sisällönanalyysillä taas kuvataan dokumenttien sisältöä sanallisesti. (Tuomi & Sarajarvi 2002, 105–107.) Omassa tutkimuksessani etsin siis sisällönanalyysin keinoin, millaisilla argumenteilla lakiesitystä puolustettiin ja vastustettiin ja miten perustuslakivaliokunnan rooli ymmärrettiin.

Kerättyä aineistoa voi analysoida eri tavoin. Luokittelu tarkoittaa, että aineistosta määritellään luokkia ja voidaan esimerkiksi laskea, montako kertaa jokainen luokka esiintyy aineistossa. Teemoittelu on luokittelun tapaista, mutta siinä painottuu, mitä kustakin teemasta on sanottu. Tyypittelyssä aineisto ryhmitellään typeiksi. (Tuomi & Sarajarvi 2002, 94–95.) Teemoittelemalla aineistosta voi nostaa esiin tutkimusongelmaa valaisevia teemoja tai aineiston sisältämiä keskeisiä aiheita. Teemoittelu vaatii onnistuakseen teorian ja empirian vuorovaikutusta, jottei analysointi jää tematisoinnin nimissä kerätyksi sitaattikokoelmaksi. Teemoittelun ohella tyypittely on toinen perinteinen tapa analysoida aineistoa. Tällöin aineistosta etsitään samankaltaisuuksia, ja aineisto esitetään yhdistettyjen tyyppien, eräänlaisten mallien avulla. Tyypittely kuitenkin edellyttää jonkinlaista teemoittelua. Analyysia voi siis jatkaa pidemmälle teemoittelun jälkeen tyypittelemällä. Tyyppejä voidaan muodostaa ainakin kolmella eri tavalla. Yhden vastauksen sisältävä tyyppi on esimerkki laajemmasta aineiston osasta. Yhdistetyssä ja mahdollisimman yleisessä tyypissä mukaan otetaan vain sellaisia asioita, jotka esiintyvät suuressa osassa tai kaikissakin vastauksissa. Mahdollisimman laajassa tyypissä taas mukaan otetaan kaikki mahdollinen, esimerkiksi vain yhdessäkin vastauksessa esiintyneet asiat. Tarkoituksena on esitellä mahdollinen tyyppi. (Eskola & Suoranta 1998, 174–175, 181–182.) Pro gradu -tutkielmassani ryhmittelen sanomalehtiaineiston teemoittelun ja tyypittelyn avulla.

Omassa tutkielmassani lähestyn aineistoa teoriaohjaavan analyysin näkökulmasta. Teoriaohjaavassa analyysissa on karkeasti kolme vaihetta eli aineiston pelkistäminen, aineiston ryhmittely ja teoreettisten käsitteiden luominen. (Tuomi & Sarajarvi 2002, 110). Pelkistää voi neljällä eri tavalla. Ensinnäkin pelkistys voi perustella tutkijan tekemää tulkintaa. Toiseksi sitaatti voi toimia aineistoa kuvaavana esimerkkinä. Kolmanneksi lainaus voi elävöittää tekstiä ja neljänneksi aineistosta voidaan pelkistää tiivistettyjä kertomuksia. (Eskola & Suoranta 1998, 175.) Ennen analyysin aloittamista tulee määrittää analyysiyksikkö, joka voi olla yksittäinen sana, lause tai ajatuskokonaisuus. Pelkistämisessä aineistosta etsitään tutkimustehtävän kysymyksillä niitä kuvaavia ilmaisuja. Aineiston ryhmittelyssä alkuperäisilmaukset käydään läpi tarkasti ja aineistosta etsitään samankaltaisuuksia tai eroavaisuuksia kuvaavia käsitteitä. Näin samaa asiaa kuvaavat käsitteet ryhmitellään ja yhdistetään luokaksi. Käsitteellistämisessä alkuperäisistä kielellisistä

ilmauksista edetään teoreettisiin käsitteisiin ja johtopäätöksiin. Käsitteellistäminen tapahtuu luokkia yhdistelemällä. Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä teoreettiset käsitteet ovat valmiina. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 110–116.) Eskola ja Suoranta (1998, 156) toteavat, että realistinen lähestymistapa on se, että ennakko-oletus tai teoria ohjaa koodausta, mutta koodiluettelo elää koko ajan aineiston mukaan.

Kävin aineistoni systemaattisesti läpi vuosi kerrallaan. Hain aineistosta ilmaisia tutkimuskysymysten avulla. Aineistoa läpikäydessäni poimin teksteistä ensin ilmaisia ja pelkistin aineistoani etsimällä ajatuskokonaisuuksia. Lähtökohtaisesti jaottelin ajatuskokonaisuudet puolustaviin, vastustaviin ja perustuslakivaliokuntaa koskeviin osioihin. Tämän jälkeen ryhmittelin ilmaiset teemojen alle. Nämä teemat kokosin vielä yhdistävien teemojen alle, jotka sitten kuvasivat tietyn vuoden teemoja. Jokaisen vuoden teemat kokosin vielä yhteen ja tiivistin koko aineistoa kuvaaviksi tyypeiksi kuvaamaan sitä, miksi lakimuutosta puolustettiin ja vastustettiin ja miten perustuslakivaliokunnan rooli ymmärrettiin. Lakia puolustavien ja vastustavien teemat ovat argumenttikokonaisuuksia, joiden ympärille eri puolten argumentit rakentuivat. Perustuslakivaliokunnan osalta teemat kuvastavat keskustelussa hallitsevaksi nousseita aiheita. Eli kolmannen tutkimuskysymyksen osalta tarkastelen yleistä keskustelua ja siitä nousseita teemoja, kun taas puolustajien ja vastustajien osalta keskityn erityisesti esitettyihin argumentteihin.

Tuomi ja Sarajärvi tarkastelevat sisällönanalyysia yhdysvaltalaisen perinteen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että jo ennen tutkimuksen tekoa on tehty päätös epistemologian ensisijaisuudesta, johon liittyy käytettyjen metodien korostaminen tutkimuksen luotettavuuden kriteerinä. Tuomi ja Sarajärvi (2002, 109–110) toteavat:

”tutkimuksen aineisto kuvaa tutkittavaa ilmiötä ja analyysin tarkoitus on luoda sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Sisällönanalyysillä pyritään järjestämään aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta sen sisältämää informaatiota. Laadullisen aineiston analysoinnin tarkoituksena on informaatioarvon lisääminen, koska hajanaisesta aineistosta pyritään luomaan mielekästä, selkeää ja yhtenäistä informaatiota.”

Tämä on päämääränä tutkielmani aineistoa analysoidessani.

5.3. Tutkimuksen aineistona Helsingin Sanomat

Aineistonani on Helsingin Sanomien (HS) Lex Nokiaa käsittelevät artikkelit. Valitsin Helsingin Sanomat aineistokseni, koska se on Suomen suurin päivittäislehti. Sanomalehti valikoitui siksi, että vaikka julkista keskustelua käydään nykyisin myös muilla areenoilla, ovat lehdet edelleen

keskeisessä asemassa. Aineistoni kattaa vuodet 2006–2011, jotta sain koko tapahtumasarjan lain valmisteluvaiheesta hyväksymiseen asti mukaan. Vuodet 2010 ja 2011 mukana, jotta voin arvioida myös lain voimaantulon jälkeisiä keskusteluja ja näkökulmia. Aineistoni osalta ei voida puhua aineiston saturaatiosta eli kylläytymisestä (ks. Eskola & Suoranta 1998, 62), koska hain aineiston tarkan hakulausekkeen avulla.

Etsiessäni sopivia artikkeleita Helsingin Sanomien arkistosta hakulausekkeeni oli seuraava: "lex nokia*" OR urkintal* OR tietosuoja*. Hakulausekkeessa riitti, että jokin sanoista esiintyi artikkelissa. Asteriks-merkin avulla löytyi myös kaikki taivutetut sanat. Halusin pitää hakulausekkeen mieluummin liian laajana kuin suppeana, jotta yhtään relevanttia artikkelia ei jäisi ulkopuolelle. Osumia tuli suhteellisen paljon, mutta jätin pois kaikki aiheeseen kuulumattomat artikkelit, jotka muuten käsittelivät tietosuojaa, kuten biopankkia, potilastietoja, EU:n direktiiviä teletietojen säilyttämisestä, Ruotsin urkintalakia, sukututkimusta ja Googlen katunäkymiä.

Taulukko 1. Helsingin Sanomien hakutulokset.

Vuosi	Osumat	Käytetyt artikkelit
2006	95	19
2007	107	5
2008	137	44
2009	190	100
2010	96	8
2011	80	13
Yht.	705	189

Hakulausekkeen avulla etsin kaikki artikkelit, joissa Lex Nokia mainittiin (taulukossa 1 osumat). Karsin oleelliset artikkelit esiin kahdessa vaiheessa. Ensin jätin pois selkeästi aiheeseen kuulumattomat artikkelit. Kun kävin läpi itse aineiston, karsin vielä pois ne artikkelit pois, joissa laki mainittiin vain sivuhuomautuksena. Analysoimieni artikkeleiden määrä on käytettyjen artikkeleiden määrä taulukossa 1. Yhteensä analysoin 189 artikkelia. Vuosi 2009 oli ehdottomasti se vuosi, jolloin lakiesitys nostatti eniten keskustelua. Helsingin Sanomista löytyi 100 aiheeseen liittyvää artikkelia. Artikkelien pituus vaihteli todella paljon lyhyistä uutisista pitkiin uutisanalyysihin. Aineisto koostuu uutisartikkeleista, mielipidekirjoituksista eri muodoissa (kolumni, pakina, mielipidekirjoitus, pääkirjoitus) ja laajemmista uutisanalyysistä. Analyysissa en ole erottanut mielipidekirjoituksia, kolumneja ja uutisia toisistaan, koska halusin saada mahdollisimman vahvan yleiskuvan lehdessä käydyistä keskustelusta. Ennen kaikkea halusin löytää aineistosta lakia puolustavat ja vastustavat argumentit sekä perustuslakivaliokunnan roolia ruotivat

kommentit, joten mielestäni ei ollut tarvetta jakaa aineistoa eri kategorioihin, koska en arvioinut miten asioita sanotaan tai miten argumentteja puolustellaan, vaan hain itse argumentteja.

Vaikka Helsingin Sanomissa esiintyi sekä lain vastustajien että puolustajien kantoja, on todettava, että artikkelien perusteella vastustajat saivat hieman enemmän palstatilaa. Helsingin Sanomilla itsellään oli myös iso rooli tapauksen julkisuuteen tuomisessa. Lehdessä sekä vastustavat että puoltavat kannat saivat olla esillä, mutta pääkirjoituksista selviää, että lehti itse suhtautui lakihankkeeseen suhteellisen kriittisesti, joskaan ei sitä täysin tyrmäten.

6. ANALYYSI

6.1. Lain puolustajat

6.1.1. Vuosi 2006: yrityssalaisuuksien suojelu koko Suomen etu

Analyysissa yksittäisten vuosien osalta puran aineiston osiin ja nostan sieltä esiin hallitsevaksi nousseet teemat eli argumentit. Yhteenvetoluvuissa nivon yhteen aineistosta löytyneet argumentit ja johtopäätöksissä peilaan niitä uuteen konstitutionalisoitumiskehitykseen.

Vuonna 2006 Helsingin Sanomista löytyy 19 artikkelia, jotka käsittelevät lakiesitystä. Asia tuodaan ensimmäisen kerran julkisuuteen ja ensimmäiset puolustavat ja vastustavat argumentit esitetään. Aineistoa leimaa vuonna 2006 mittelo työmarkkinajärjestöjen kesken ja oikeuskanslerin lausunnon odottaminen. Keskeisimmäksi lakihankkeen puolustukseksi nousi ennen kaikkea taloudellinen perustelu. Lakihankkeen puolustajien ydinargumentti oli estää rikokset, jotka voivat vahingoittaa huomattavaa yrityssalaisuutta tai merkittävää taloudellista etua. Taloudellista perustelua tuettiin monenlaisin argumentein. Lakiesityksen tarkoitus oli yrityksiin kohdistuvien rikosten ja väärinkäytösten vähentäminen, yritysvakoilun ja yrityssalaisuuden väärinkäytön havaitseminen ja selvittäminen ja muutoksen toimiminen tulppana yrityssalaisuuksien vuotamiselle. Puoltavissa argumenteissa painotettiin erityisesti sitä, että kyse on huomattavan arvokkaista liike- ja ammattisalaisuuksista.

Yksityisten yritysten edun lisäksi lakihankkeen puolustajat vetosivat laajempaan kuvaan ja koko Suomen tulevaisuuteen. Puolustajat vetosivat siihen, että yrityssalaisuuksilla on suuri taloudellinen merkitys suomalaisille yrityksille ja koko kansantaloudelle ja että esityksen tavoitteena on ylläpitää maailman huippuinnovaatioyritysten toimintaedellytyksiä Suomessa. Kyseessä oli siis koko Suomen etu.

Toisena teemana puolustajien argumentoinnista esiin nousi se, että lakihanke on kunnossa, kunhan oikeuskanslerin hyväksyntä saadaan asialle. Puolustajille olikin kova isku, kun oikeuskansleri suhtautui kriittisesti lakiin. Kolmas puolustajien argumentoinnista löytynyt teema oli ajatus siitä, että työntekijän oikeuksia voidaan rajoittaa, kunhan niitä ei rajoiteta enemmän kuin on välttämätöntä. Neljäntenä ja viimeisenä argumenttiteemana lakia perusteltiin sillä, että lakimuutos itse asiassa olisi työntekijän etu. Työyhteisössä tarvitaan selkeitä ja yhteisiä pelisääntöjä, ja yksityiskohtaisemmat säännöt olisivat siis työntekijän etu. Lakia puolustivat ennen kaikkea Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestö (SAK), Toimihenkilökeskusjärjestö (STTK) ja liikenne- ja viestintäministeri Susanna Huovinen.

6.1.2. Vuosi 2007: sähköiset tietovuodot yleistyneet

Vuonna 2007 löytyi vain viisi aihetta käsittelevää artikkelia. Syynä on varmasti se, että lakihanketta valmistelemaan nimettiin uusi työryhmä, jonka esitys valmistui vasta kesäkuussa. Vuonna 2007 lakiesitys siis valmistellaan uudelleen, ja eduskuntavaalien myötä uusi viestintäministeri Suvi Lindén ottaa asian hoitaakseen. Vuonna 2007 uuden työryhmän esiteltyä esityksensä artikkeleista nousee kolme lakihanketta tukevaa argumenttia. Ensimmäisenä teemana nousivat taloudelliset argumentit. Ydinargumenttina säilyy edelleen tahto suojata yrityssalaisuuksia. Tämän lisäksi lakia perustellaan sillä, että vain suuret ja kansainvälisesti merkittävät yritykset saisivat oikeuden tarkkailla sähköpostien tunnistetietoja. Taloudellisten argumenttien tueksi vedottiin vallitseviin olosuhteisiin, joka nousi toiseksi teemaksi. Asiantuntijoiden mukaan sähköiset tietovuodot ovat yleistyneet, joten tämän takia asialle tulee tehdä jotain. Ministeri Lindén vetosi myös siihen, että hallitusohjelmassa oli sovittu, että yrityssalaisuuksien suojaa edistetään. Kolmanneksi argumentiksi nousi tyynnyttely. Artikkeleissa ja uutisoinnissa lain puolustajien puolelta vakuutettiin, että lakia tullaan käyttämään oikeisiin tarkoituksiin, ja esimerkiksi työntekijän ja luottamusmiehen välistä yhteydenpitoa ei tulla seuramaan. Todettiin myös, että lain suomien oikeuksien väärinkäytöstä yrityksiä tultaisiin rankaisemaan.

Uutisoinnista vuonna 2007 käy ilmi, että erityisesti Nokia on ajanut yrityksille oikeutta seurata työntekijöiden sähköposteja. Näin jälkeempäin arvioituna eduskuntavaalien tulos oli tärkeä lakihankkeen etenemiselle. Edellinen liikenne- ja viestintäministeri Susanna Huovinen (SDP) halusi oikeuskanslerilta kannan lakiesitykseen, eikä kannattanut sitä varauksettomasti. Sen sijaan uusi viestintäministeri Suvi Lindén (kok.) lähti puolustamaan lakimuutosta ja muutoksen tarve kirjattiin myös hallitusohjelmaan (ks. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 2007, 41).

6.1.3. Vuosi 2008: viimeinen keino

Vuonna 2008 aihetta käsiteltiin 44 artikkelissa. Kirjoittaminen Lex Nokiasta kiihtyy, kun lakiesitys tulee eduskunnan käsiteltäväksi. Lakimuutoksen puolustaminen muuttuu myös moninaisemmaksi kritiikin yltyessä. Olen jaotellut puolustavat argumentit kuuteen eri kategoriaan.

Ensimmäisenä teemana ja edelleen puolustajien ydinargumenttina säilyy taloudellisen edun suojaaminen. Nyt yrityssalaisuuden suojaamisen lisäksi uutisointiin nousi merkittävän haitan aiheuttaminen yritykselle. Lakiesityksen tarjoama oikeus tarkkailla tunnistetietoja tulisi mahdolliseksi myös siis esimerkiksi silloin, kun yrityksen verkkoon aiheutetaan merkittävää haittaa tai vahinkoa. Yritysten lisäksi julkisuudessa puhuttiin nyt myös muista lain tarkoittamista yhteisötilaajista. Viestintäministeri Suvi Lindén totesi seuraavasti:

Tietoja voidaan käyttää, kun on syytä vakavasti epäillä keskeisten yrityssalaisuuksien vuotamista tai merkittävän haitan aiheuttamista yritykselle. Yhteisötilaajilla, kuten yliopistoilla ja kirjastoilla, syinä voisivat olla yhteisön verkon luvaton käyttö tai luvattomasti asennetut laitteet tai palvelut, joista aiheutuu verkolle merkittävää haittaa tai vahinkoa. (HS 8.12.2008.)

Lakia siis puolustettiin sillä, että siitä olisi hyötyä monelle eri taholle. Argumenteissa kuitenkin korostui se, että kyseessä oli yrityssalaisuuksien vuotamisen estämisen kannalta välttämätön lakihanke. Kyseessä oli kansallinen etu ja erityinen kansallinen intressi. Tämä ydinargumentti kantoi hyvin läpi eduskuntakäsittelyn, sillä HS uutisoi perustuslakivaliokunnan antamasta lausunnosta seuraavasti: ”Perustuslakivaliokunta lähtee lausunnossa siitä, että yrityssalaisuuksien liiketaloudellinen merkitys on niin suuri, että sillä perusteella voidaan perusoikeuksia rajoittaa” (HS 20.11.2008). Sitaatti kertoo taloudellisen intressin tärkeydestä. Taloudellisen edun suojaaminen muodostui seuraavista argumenteista: halu estää yrityssalaisuuksien vuotaminen, lain välttämättömyys kansallinen edun nimissä, yritysten tarve varjella niin verkkoaan kuin yrityssalaisuuksiaan, halu estää merkittävän haitan aiheuttamista yritykselle ja taloudellinen edun painavuus.

Puolustajien toisen keskeisen argumentin muodostavat perustelut, jotka rajaavat lain käyttöä. Nämä perustelut nojaavat siihen, että laki on hyvin harkittu, rajausta on pohdittu, suojakeinoja ja ohjeistuksia on laadittu. Laki tulisi koskemaan vain huippuyrityksiä Suomessa, se olisi todellakin vasta viimeinen keino, verkkoliikenteen säännöistä pitäisi työpaikoilla sopia etukäteen, jotta tunnistetietoja voisi alkaa tarkkailemaan, yrityksellä täytyy olla painava epäily ja perusteltu syy, ja lisäksi tietosuojavaltuutettuun täytyy olla yhteydessä sekä etu- että jälkikäteen tarkkailun.

Nämä puolustuspuheenvuorot sisälsivät paljon yksityiskohtia ja tarkennuksia siihen, mihin laki itse asiassa oikeuttaisi. Nämä puheenvuorot antoivat lukijalle kyllä mielikuvan, että asiaa oli pohdittu ja tasapainoa ja rajanvetoa oli tarkkaan mietitty. Erityisen paljon painottui se, että kyse on lainsäätäjän näkökulmasta todella viimekätisestä keinosta. Silloinen perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Kimmo Sasi ja varapuheenjohtaja Jacob Söderman kirjoittivat HS:n pitkän kirjoituksen perustuslakivaliokunnan antaman lausunnon herättämän kiivaan keskustelun seurauksena. Myös he painottivat tunnistetietojen käsittelyn olevan viimeinen keino ja ilmaisivat asian seuraavasti:

Valiokunta painottaa, että tunnistamistietojen käsittely on viimesijainen keino. Työnantajan on ennen käsittelyyn turvautumista varmistettava, etteivät yrityssalaisuudet voi vuotaa yrityksestä muistitikkujen tai tulosteiden avulla. Käsittelyoikeus on monen lukon takana oleva keino, jota voidaan käyttää vain, jos viestintäverkon käyttäminen jää ainoaksi mahdollisuudeksi paljastaa keskeisiä yrityssalaisuuksia. (Sasi & Söderman 23.11.2008.)

Kolmas puolustajien teema argumentoinneissa nojasi senhetkisiin tosiseikkoihin. Pian sähköisen viestinnän tietosuojalain tultua voimaan 2004, todettiin varsinkin työmarkkinajärjestöjen puolelta, että laissa on korjaamisen varaa. Toisin sanoen alkuperäisessä lainsäädännöissä oli puutteita. Tämän lisäksi vedottiin siihen, että lakimuutosta oli valmistelemassa viisi ministeriötä ja työmarkkinakeskusjärjestöt eli ehdotetut muutokset oli valmisteluvaiheessa laajasti hyväksytty. Tämän lisäksi lakimuutoksesta oli sovittu hallitusohjelmassa, eli vallassa olevat puolueet myös kannattivat ehdotusta. Myös oikeuskansleri Jaakko Jonkka, tosin pitkän vääntämisen jälkeen, oli todennut, että lain säätämiseksi ei ollut mitään oikeudellisia esteitä. Oli myös selvinnyt, että tietovuotoja oli itse asiassa jo tapahtunut, ja nimenomaan sähköpostin välityksellä – tosin yritykset eivät olleet halunneet huudella näistä laajalti. Mielenkiintoinen implisiittinen argumentti oli, että tämä lakimuutos olisi nimenomaan Nokian etu. Tätähän Nokia ei julkisuudessa myöntänyt, mutta HS:n haastattelemat asiantuntijat olivat sitä mieltä, että jos Nokia ei olisi painostanut lakimuutoksen takana, olisi siitä luovuttu jo aikaisemmin. HS kirjoitti suhteellisen paljon Nokian yhteydestä lakihankkeeseen, mikä ei suoranaisesti liity itse argumentoinnin tarkasteluun, vaan kertoo enemmän lobbauksesta ja sen vaikutuksista yhteiskunnassa.

Neljäs puolustajien argumenttien teemaryhmä koski itse puolustamista. Argumentoinnissa toki yritettiin saada läpi oma kanta ja omat perustelut, mutta koska kritiikki lakimuutosta kohtaan oli suhteellisen kovaa, oli puolustajien pakko myös vastata kritiikkiin. Puolustavissa argumenteissa esille nousi se, että kyseessä suinkaan ei ole turha laki, vaan että tarkoitus on todella suojella yrityssalaisuuksia. Myös vakuutettiin, että lähdesuoja ei murru lain myötä. Sekä oikeusministeri

Tuija Brax että viestintäministeri Suvi Lindén vastasivat kritiikkiin siitä, että lakimuutoksen myötä tosiasiallisesti lähdesuoja murenisi, ja he vakuuttivat, että näin ei tulisi käymään.

Puolustajien osalta vastattiin myös siihen, että työnantaja saisi poliisia suuremmat valtuudet. Tämä kiistettiin todeten, että yritys ei ole sivullinen oman omaisuutensa suojaamisessa, mutta että samalla tutkintaoikeus säilyy yksinomaan poliisilla. Tunnistetietojen tarkkailua verrattiin HS:n pääkirjoitustoimittajan Keijo Himasen kolumnissa (4.5.2008) sisäiseen tarkastukseen. Jos epäilyjä väärinkäytöstä ilmenee, annetaan asia ilmenemisen jälkeen poliisille selvitettäväksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen puolustajat pystyivät kiistämään perusoikeusongelmat ja perustuslain vastaisuuden. Sasi ja Söderman totesivat kirjoittamassaan mielipiteessä:

Laki antaa työnantajalle oikeuden käsitellä manuaalisesti työnantajan sähköpostiviestin ja muun verkkoviestinnän tunnistamistietoja yrityssalaisuuksien paljastamisen selvittämiseksi. Tunnistamistiedot kuuluvat perustuslain turvaaman luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan piiriin, mutta eivät sen ydinalueelle. (23.11.2008.)

Tämän ympärille rakentui perustuslakivaliokunnan tulkinta siitä, että lakiesitys ei ole perustuslain vastainen eikä riko perusoikeuksia vastaan. Perustuslakivaliokunnan lausunto tuli vasta marraskuussa 2008, joten odotettavaa oli, että vuonna 2009 keskustelu tästä jatkuisi hyvin vilkkaana.

Viides puolustajien tema oli se, että itse asiassa lakihanke oli ymmärretty julkisessa keskustelussa väärin. Viestintäministeri Lindénin mielestä olennaisen tärkeää oli kokonaisuuden hahmottaminen, koska kyse on moniulotteisesta asiasta. Lakihankkeessa oli löydetty oikea tasapaino eri oikeuksien välillä, vaikka muuta kritisoitiin. Tämä muutos oli itse asiassa parannus työntekijöille, koska lakimuutos loisi selkeät pelisäännöt. Kyse oli vain tietämättömyydestä. Tietosuojavaltuutetun toimistossa työskentelevä ylitarkastaja Risto Heinonen kritisoi Lex Nokian epämääräisyyttä ja kirjoitti HS:n Vieraskynässä ”Lex Nokia romuttaisi lähdesuojan” (23.12.2008) näin:

”Lex Nokia on liian tulkinnanvarainen määrittäessään perusteita, jotka oikeuttavat tunnistetietojen selvittämisen. Toimittaja ja tietolähde joutuvat kafkamaisesti kyselemään, mikä on rikos, kuka sitä tutkii ja mitkä ovat heidän oikeutensa.”

Viestintäministeri Suvi Linden vastasi tähän kritiikkiin nopeasti mielipidekirjoituksella ”Tietosuojalaki ei romuta lähdesuojaa” (30.12.2008):

”Tietosuojavaltuutetun toimiston ylitarkastaja Risto Heinonen kirjoitti Helsingin Sanomien Vieraskynässä 23.12, että Lex Nokia romuttaisi lähdesuojan. Hallituksen esityksessä sähköisen

viestinnän tietosuojalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi - jota julkisuudessa on kutsuttu myös Lex Nokiaksi - ei ole, toisin kuin kirjoittaja väittää, mitään kafkamaista.”

Tämä sananvaihto hyvin kuvastaa sitä epämääräisyyden ilmapiiriä, joka Lex Nokian ympärillä leijui. Puolustajien osalta tätä epäselvyyden sumua pyrittiin parhaan mukaan kirkastamaan vastaamalla esitettyyn kritiikkiin.

Kuudentena ja viimeisenä puolustajien argumentoinnin teemana nousi työnantajan oikeus tarkkailla omaa viestintäänsä. Puolustavissa puheenvuoroissa korostettiin, että työnantaja on itse viestinnän osapuoli, työnantaja tarjoaa välineet viestimiseen, ja kun viestintä koskee työasioita, tulee työnantajan saadaakin tietää, mitä on viestitty.

Puolustajina Helsingin Sanomissa profiloituivat ennen kaikkea viestintäministeri Suvi Lindén, perustuslakivaliokunta, oikeusministeri Tuija Brax sekä yksittäiset kansalaiset. Mielenkiintoista oli, että vuonna 2008 työmarkkinajärjestöt olivat hiljaa, vaikka ne vuosina 2006–2007 olivat olleet paljonkin äänessä. HS:n uutisoinnin mukaan Nokia oli kiivas lakimuutoksen edistäjä ja puolustaja, vaikka se itse ei kommentoinut asiaa mitenkään.

6.1.4. Vuosi 2009: nykytilanteen parantaminen

Vuosi 2009 oli ylivoimaisesti vilkkain vuosi keskustelun kannalta. Helsingin Sanomista löytyi sata aiheeseen liittyvää kirjoitusta, ja keskustelu lain tarkoituksesta ja merkityksestä kiihtyi lakipisteeseensä vuoden aikana, kun eduskunta viimein äänesti lain voimaantulosta.

Vuodelta 2009 lain puolustajien puheenvuoroista löytyi kahdeksan teemaa. Ensimmäinen puolustajien argumenttien teema oli oikeus suojella omaisuutta. Koko prosessin ajan puolustajilla keskiössä pysyi yrityksen oikeus suojalla omaisuuttaan. Yrityssalaisuuksien suojelun lisäksi keskusteluun nousi oikeus hallinnoida yrityksen omaa viestintäverkkoa, joka myös lasketaan yrityksen omaisuudeksi.

Toinen puolustajien teema oli sen korostaminen, että tarkoitus oli parantaa nykytilannetta. Puolustajien mukaan nykytilanne oli kestämaton, kun yritys ei voinut millään tavalla tarkistaa, onko tietovuotoja tapahtunut ja yrityssalaisuuksia vuodettu. Puolustajien mukaan lakimuutos selkiyttää tilannetta, parantaa oikeusturvaa ja täsmentää pykäläiä. Helsingin Sanomien pääkirjoituksen mukaan voimassaoleva laki itse asiassa sallii tälläkin hetkellä yhteisötilaajalle oikeuden käsitellä sähköpostin tunnistetietoja väärinkäyttötapauksissa. Lakimuutos määrittelee tarkemmin, missä tilanteessa sähköpostien tunnistetietoja saa avata. Tällaisia tilanteita olisivat keskeisen

yrityssalaisuuden tai merkittävän kehitystyön vuotaminen tai verkon toiminnan vaarantaminen tai verkon käyttäminen luvattomiin tarkoituksiin. (HS 24.2.2009, ”Perusoikeuksiin kajottaessa avoimuus on keskeinen asia”). Kokoomuksen eli hallituspuolueen kansanedustaja Arto Satonen totesi eduskunnassa käydyssä keskustelussa osuvasti:

Eduskuntakäsittelyn aikana myös työntekijäjärjestöt totesivat lakiesityksen selkiyttävän nykytilannetta ja eri tavoin varmistavan työntekijän oikeusturvan. En ole sitä mieltä, että kolmikanta on aina oikeassa, mutta sitä en kyllä epäile, että työntekijäjärjestöissä ei ymmärrettäisi, mikä on työntekijän oikeusturvan kannalta tärkeää. (HS 25.2.2009b.)

Mielenkiintoista tosiaan on, että jos työntekijäjärjestöt olisivat nähneet lakimuutoksessa merkittäviä ongelmia, se ei olisi saanut kaikkien yksimielistä hyväksyntää. Toisaalta HS:n uutisoinnissa varsinkin 2009 nostettiin vahvasti esille Nokian mahdollinen painostus lakimuutoksen läpiviemiseksi. Tämä herättää kysymyksen, kuinka aitoa työmarkkinajärjestöjen tuki lakiesitykselle lopulta oli.

Esiin tässä teemassa nousee se, että lain ei sen puolustajien mukaan tarvitsekaan olla aukoton, vaan tarkoitus on parantaa nykytilannetta. Perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Kimmo Sasin (7.3.2009) mukaan tärkeää on tukkia yksi tapa vuotaa yritysalaisuuksia, vaikka se ei ainoa tapa olisikaan. Pääministeri Matti Vanhanen taas totesi (HS 13.2.2009), ettei suomalaisten kannata olla sinisilmäisiä. Suomalaisten hyvinvointi perustuu henkiseen omaisuuteen ja patentteihin, ja Vanhasen mukaan ei pidä luulla, etteikö yritysvakoilua ja tietojen myyntiä tapahtuisi Suomessakin.

Kolmas puolustajien teema oli välttämättömien rajoituksen tekeminen perusoikeuksien kokonaisturvan kannalta. Perustuslakivaliokunnan puheenjohtajan Kimmo Sasi otti asiaan vahvasti kantaa mielipidekirjoituksessaan ”Tietoturvan puute loukkaa perusoikeuksia” 7.3.2009. Hänen mukaansa luottamuksellisten viestien tunnistetietojen avaaminen merkitsee puuttumista kansalaisen perusoikeuteen eli luottamuksellisen viestin suojaan, aivan kuten mediassa oli uutisoitu. Sasi toi jopa esille sen, että ”lainmuutos sallii jopa yksittäisen viestin sisällön avaamisen viestintäverkon häiriöiden estämiseksi ja selvittämiseksi, jolloin puututaan luottamuksellisen viestinnän todelliselle ydinalueelle”. Kuitenkin kirjoituksen ydin oli se, että jos Suomessa ei ole Lex Nokian tasoista tietoturvalakia, loukataan useita muita perusoikeuksia. Sasi viittasi siihen, että muun muassa sanavapautta, oikeutta mielipiteen ilmaisuun, yksityiselämän ja kunnian loukkaamattomuutta, yksityisyyden suojaa, omaisuuden suojaa ja elinkeinon harjoittamisen vapautta loukattaisiin, jos viestintä- ja tietoverkot eivät toimisi, tietojärjestelmiin voitaisiin murtautua ja verkon toimintakykyä

voitaisiin heikentää haittaohjelmilla. Hänen mukaansa verkon ylläpitäjillä pitää olla riittävät oikeudet tietoturvallisuuden ja verkon toiminnan varmistamiseksi. Myös viruksia sisältävän viestin saapumisen estäminen ja roskapostien seulominen saapuvien viestin joukosta on luottamuksellisen viestin perusoikeussuojaan puuttumista. Sasin mukaan järjestelmän toimintakyvyn takaaminen on välttämätöntä ja mahdollistaa perusoikeuksien toteutumisen.

Neljäs puolustajien argumenttien teema on itse asiassa vastustajien argumentteihin vastaaminen eli puolustajien mielestä väärinkäsityksien oikaiseminen. Puolustajat korostivat sitä, että lakimuutos ei antaisi laajaa oikeutta avata itse sähköpostia ja viestiä. Puolustajien puheenvuorojen osalta erityisesti Kimmo Sasi tähdensi mielipidekirjoituksessaan (HS 7.3.2009), että työnantajalle annettavat tehtävät eivät rinnastu viranomaistehtäviin. Työpaikoilla on jo kulunvalvontaa ja kameravalvontaa, joten tietoverkon valvonta rinnastuu tämän kaltaiseen toimintaan. Sasin mukaan poliisin tehtävänä on ehkäistä ja ratkaista rikoksia, ja työnantaja voi tehdä poliisille rikosilmoituksen, jos valvonta antaa aihetta epäilyyn. Vieraskynässä (HS 16.4.2009) kirjoittaneiden politiikan tutkijan Jari Peltolan ja Suomen poliittisen historian tutkijan Timo J. Tuikan mukaan hallitus on tuominnut lakiesityksen saaman kritiikin lähinnä tietämättömyytenä ja asiantuntemattomuutena.

Viidentenä teemana argumenteissa korostetaan sitä, että Lex Nokian pykälissä kyse on viimekätisistä keinoista. Yrityksen tulee ensin huolehtia tietoturvastaan ja voidaan sanoa, että lakimuutos jopa yllyttää työnantajia tekemään kaikki tarvittavat keinot yrityssalaisuuksien suojelemiseksi, sillä ne ovat ennakkoehtoina sille, että tunnistetietoja voidaan alkaa ylipäättänsä käsittelemään. Lakiehdotuksen mukaan työnantajan on laitettava tietoturva kuntoon, estettävä muut keinot vuotaa tietoja, rajattava pääsy yrityssalaisuuksiin, estettävä tietojen siirtäminen esimerkiksi muistitikuille, määriteltävä, miten yrityssalaisuuksia saa siirtää ja käsitellä, ja laadittava ohjeistus työntekijöille. Vasta tämän kaiken jälkeen tunnistetietojen käsittely voidaan Kimmo Sasin (HS 7.3.2009) mukaan ottaa käyttöön, jos työnantajalla on epäily siitä, että tietoja on vuodettu nimenomaan verkon välityksellä. Myös erittäin kriittisesti lakiesitykseen suhtautunut tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio totesi, että Lex Nokian ideana on, että rakentamalla hyvän tietoturvan työnantajan ei tarvitsisi käydä käsittelemään tunnistamistietoja (HS 21.2.2009b).

Kaksi viimeistä puolustajien argumenteista nousevaa teemaa poikkeavat lain puolustajien yleisestä linjasta. Kuudentena teemana esiin nousee näkemys siitä, mikä lain tarkoitus itse asiassa on. Tietoturvapääällikkö Mats Kommosen kirjoitti mielipidekirjoituksessaan (HS 22.2.2009), että

yrityssalaisuuden suojeleminen on itse asiassa toisarvoinen asia ja tärkein kysymys on viestintäjärjestelmän itsensä turvaaminen. Hänen mukaansa yrityssalaisuuksien suojelussa kyse on lopulta pitkälti kyse luottamuksesta. Viestintäjärjestelmän toiminnan suojelemiseen ja valvontaan taas tarvitaan keinoja, joita tämä lakiesitys esittää. Tämä on mielenkiintoinen näkökulma, koska nimenomaan yrityssalaisuuksien suojeleminen on ollut lakihankkeen puolustajien ydinargumenttina vuodesta 2006 lähtien. Tämä näkökulma mielestäni kertoo hyvin siitä, kuinka lakiesitys pitää sisällään monia erilaisia esityksiä, mutta kuinka vain tietyt näkökulmat nousevat uutisoinnissa keskiöön.

Seitsemäs teema, jonka lain puolustajat ottivat esille, oli itse asiassa asian kannalta haitallinen, mutta lain puolustajien itsensä aiheuttama. Teema on epäonnistunut puolustus. Viestintäministeri Suvi Lindén aiheutti itse polemiikkia ja paljon keskustelua todettuaan Aamulehden haastattelussa, että työnantaja voisi vaatia työntekijää riisuutumaan työpaikalla, jos epäilee tätä yrityssalaisuuden vuotamisesta. Lindén kiirehti korjaamaan lausumisiaan kertomalla, että kyse oli kärjistyksestä ja huumorista. Hän kiisti, että kyse olisi ollut tietämättömyydestä.

Kommenttia puitiin niin Helsingin Sanomien uutisissa, kolumneissa kuin eduskunnan kyselytunnillakin. Kokoomuksen puheenjohtaja Jyrki Katainen ei auttanut asiaa, kun hän totesi eduskunnassa, ettei tunne tarkasti kyseisen lainsäädäntöhankkeen sisältöä, mutta tukee kuitenkin täysin lakiesitystä (HS 13.2.2009b). Lindénin lipsahduksen myötä ainakin puolustajien näkökulmasta lakimuutos rinnastui väärin. Henkilökohtainen koskemattomuus on perusoikeuksien perustavanlaatuisia oikeuksia, eikä lakiesityksen rinnastus tällaiseen oikeuteen auttanut asioiden suhteiden käsittämistä. Sekä Marko Junkkari Vallan liikkeet -kolumnissa 13.2 että Hanna Kaarto Näkökulmassa 25.2 kyseenalaistivat sen, kannattaako ministerin vitsailla ihmisoikeuksista ja perusoikeuksista. Julkisuudessa lakiesityksestä saatiin mielestäni entistä huonompi kuva Lindénin kommenttien myötä.

Näiden seitsemän teeman lisäksi vuoden 2009 keskustelussa esiintyi myös joitain muita yksittäisiä lakiesitystä puolustavia näkökulmia. Uutisoinnissa esiin nousi muun muassa vielä se, että yleisen oikeustieteen professori Kaarlo Tuori oli muista oikeustieteilijöistä poiketen sitä mieltä, että perusoikeuksien rajoitukset ovat yhteiskunnallisesti hyväksyttäviä ja niihin turvautumisen kynnykset on pääosin oikein mitoitettu. Myös se nostettiin esille, että työntekijällä ei kuuluisikaan olla oikeutta täysin luottamukselliseen viestintään ollessaan työpaikalla ja käyttäessään työpaikan

välineitä. Yhtenä näkökulmana esitettiin myös, että muissa EU-maissa yritysten kädet eivät olisi näin sidottuja kuin Suomessa.

Puolustajiksi nousivat erityisesti hallituspuolueiden edustajat viestintäministeri Suvi Lindén ja perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Kimmo Sasi. Poliittiset toimijat nousivat erityisesti esille, koska lakiesitys tuli eduskunnan käsittelyyn.

6.1.5. Vuodet 2010 ja 2011: lailla ennaltaehkäisevä vaikutus

Vuonna 2010 Helsingin Sanomista löytyi vain kahdeksan Lex Nokiaa käsittelevää artikkelia, eikä yhdessäkään niistä oikeastaan löytynyt oleellisia puolustavia argumentteja. Lakiesitys oli mennyt läpi ja laki oli tullut voimaan, joten puolustajilla ei ollut paljoakaan tarvetta olla äänessä. Myöskään vuodelta 2011 ei löydy kovin montaa kirjoitusta Lex Nokiaan liittyen. Kuitenkin yhden mielipidekirjoituksen mukaan Lex Nokian käsittely itse asiassa vahvisti sen, että sähköposti kuuluu viestintäsalaisuuden piiriin ja sähköpostilla on vahva juridinen asema (Järvinen 30.5.2011). Joidenkin arvioiden mukaan laki on voinut toimia ennaltaehkäisevästi, kun sen tarjoamia toimivaltuuksia ei ole otettu käyttöön. Tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio sanoi kuitenkin pelkäävänsä, että lain käyttämättömyys kielii siitä, että yritysten tietoturva on ollut retuperällä. Hänen mukaansa kaksi vuotta on voinut kulua siihen, että yritykset ovat parantaneet tietoturvaansa, sillä laki asettaa lex Nokian käytön ehdoksi sen, että tietoverkko on suojattu tarpeeksi hyvin. (HS 3.6.2011 ”Lex Nokia ei kiinnosta yrityksiä”.) Tietyllä tavallahan tämä puhuu puolustajien hyväksi, vaikka puolustajien pääargumenttina ei missään vaiheessa ollut, että lakia ei tarvitsisi käyttää, jos tietoturvasta on huolehdittu.

6.1.6. Yhteenveto puolustajien argumentoinnista

Lakimuutosta puolustavien argumentit voidaan tiivistää lopulta kolmeen pääargumenttiin. Nämä pääargumentit olivat yrityssalaisuuksien suojelu eli taloudelliset perusteet, perusoikeuden harkittu rajausta ja halu parantaa nykytilannetta (taulukko 2).

Taulukko 2. Yhteenveto puolustajien argumentoinnin pääteemoista.

Pääargumentit	Löytyneitä argumentteja
1. Yrityssalaisuuksien suojelu - taloudellisten etujen turvaaminen	Oikeus suojella ja hallinnoida omaa omaisuutta, kansallinen intressi, merkittävät yrityssalaisuudet, yrityksiin kohdistuvien rikosten ja väärinkäytösten vähentäminen, yritysvakoilun ja yrityssalaisuuden väärinkäytön havaitseminen ja selvittäminen ja muutoksen toimiminen tulppana yrityssalaisuuksien vuotamiselle, kyse on huomattavan arvokkaista liike- ja ammattisalaisuuksista,

	merkittävän haitan ehkäiseminen.
2. Tarkasti rajattu oikeus	Laki on hyvin harkittu, rajausta on pohdittu, suojakeinoja ja ohjeistuksia on laadittu. Laki tulisi koskemaan vain huippuyrityksiä Suomessa, se olisi todellakin vasta viimeinen keino, verkkoliikenteen säännöistä pitäisi työpaikoilla sopia etukäteen, jotta tunnistetietoja voisi alkaa tarkkailemaan, yrityksellä täytyy olla painava epäily ja perusteltu syy, ja lisäksi tietosuojavaltuutettuun täytyy olla yhteydessä sekä etu- että jälkikäteen tarkkailun, ei anna poliisia laajempia oikeuksia, perusoikeuskysymykset on punnittu.
3. Halu parantaa nykytilannetta	Yhteiskunta muuttuu ja lainsäädäntö ei ole aukotonta, yrityssalaisuuksia vuodettu, hallitusohjelmassa sovittu, lainsäädännössä puutteita, laaja tuki työmarkkinajärjestöitä ja ministeriöiltä.

6.2. Lain vastustajat

6.2.1. Vuosi 2006: lakiesitys loukkaisi perusoikeuksia

Lain vastustajien osalta argumenttien kirjo jakaantuu kolmeen teemaan. Suurimpana huolena oli, rikkooko lakimuutos perusoikeuksia vastaan. Ennen kaikkea huolena oli, että lakiesitys toteutuessaan rikkoisi yksityisyyden suojaa ja viestintäsalaisuutta. Huolenaiheeksi nousi myös lähdesuoja. Tietosuojavaltuutetun toimistossa ylitarkastajana työskentelevä Risto Heinonen ilmaisi huolensa siitä, että oikeuksien tulisi taipua yritysten turvallisuuden vuoksi:

Oikeuksien toteutumista ajatellen huolestuttavaa on ehdotuksen perusteluissa ilmaistu näkemys, että "on väistämätöntä arvioida yksityisyyden suojan ja tietoturvan intressien välistä painotusta uudesta näkökulmasta". Toisin sanoen yksityisyyden suojasta tulisi tinkiä turvallisuuden hyväksi. (HS Vieraskynä 27.10.2006)

Toisena teemana esille nousi kysymys siitä, onko lakiesitys perustuslain ja kansainvälisten velvoitteiden vastainen. Kolmas vasta-argumenttien teema oli, että toteutuessaan lakimuutos antaisi työnantajalle liian suuret valtuudet. Lain vastustajien mukaan lakimuutos toteutuessaan antaisi työnantajalle poliisiakin laajemmat valtuudet ja työnantajalle liikaa valtaa.

Vastustajien huolena siis oli, että lakiesitys murtaisi perusoikeuksien takaamia oikeuksia ja niiden tarjoamaa suojaa. Nähtiin myös, että lakiesityksen myötä työnantaja saisi oikeuksia, joita sen ei kuuluisi saada, ajatellen, että työnantaja saisi liikaa valtaa suhteessa työntekijään. Mielenkiintoinen näkökulma oli myös huoli lähdesuojasta. Sähköpostin tunnistetietojen tarkkailun ei ensimmäisenä ajattele johtavan lähdesuojan murtumiseen. Huoli lähdesuojasta ei noussut heti esille uutisoinnissa, vaan asian nosti ensimmäisenä esille Tietosuojavaltuutetun toimiston Risto Heinonen (HS

Vieraskynä 27.10.2006). Lakiin epäillen suhtautuivat Akava, Yliopistojen ja tutkimusalan henkilöstöliitto, tietosuojavaltuutetun toimisto, oikeuskansleri ja yksittäiset kansalaiset.

6.2.2. Vuosi 2007: onko laille todellista tarvetta?

Lain vastustajien osalta vuoden 2007 argumentit jakaantuvat viiteen teemaan. Ensimmäinen ja keskeisin teema oli edelleen huoli perusoikeuksien toteutumisesta. Uudenkaan lakiesitystä valmistelleen työryhmän esityksessä perusoikeusongelmiin ei nähty ratkaisua. Helsingin Sanomien pääkirjoituksen (6.6.2007, ”Sähköpostisuoja vielä selvitettävä”) mukaan työryhmä itsekin myönsi tämän ja toivoi, että asiaan paneuduttaisiin jatkotyössä huolellisesti. Niin huoli yksityisyyden suojasta kuin lähdesuojasta nousi aineistossa esille. Mielenkiintoista on, että lakihanke vedettiin vuonna 2006 takaisin valmisteluun nimenomaan perusoikeusongelmien takia. Vuonna 2007 uusi työryhmä päätyy esittämään lähes samaa ehdotusta – ilman että perusoikeusongelmia oli edelleenkään ratkaistu.

Toisena teemana aineistosta nousee tasapainon hakeminen. Lain vastustajat peräsivät oikean tasapainon löytämistä yrityssalaisuuksien suojan ja viestinnän luottamuksellisuuden välille. Kolmantena teemana lain vastustajat nostivat esille myös sen, että onko laille edes todella tarvetta. HS:n haastattelema tietosuojakysymyksiin perehtynyt asianajaja Klaus Nyblin huomautti: ”Mutta entäs jos tallentaa tiedot muistitikulle tai cd-rompulle? Sitä tällä lailla ei estetä” (HS 6.6.2007).

Neljäntenä teemana kritisoitiin myös itse yrityssalaisuuden käsitettä. Ei ole itsestään selvää, missä menee raja yrityksen omaisuuden ja henkilökunnan oman tietopääoman välillä. Viidentenä ja viimeisenä teemana epäiltiin lakihankkeen todellista motiivia. Lakihankkeen virallinen motiivihan oli yrityssalaisuuksien suojelu, mutta HS:n uutisanalyysin (9.6.2007) kirjoittanut Anna Karismo esitti kysymyksen siitä, onko kysymys sittenkin vain yritysten halusta seurata avainhenkilöidensä mahdollisia työpaikanvaihtosuunnitelmia.

Lain vastustajilla argumenteiksi nousivat siis itse sisältökysymysten ohella myös epäily koko lakihankkeen tarpeellisuudesta ja todellisista motiiveista. Oikeuskansleri Paavo Nikula oli vuonna 2006 raskain äänenpainoin kiinnittänyt huomiota lakimuutoksen perusoikeusongelmiin. Vuonna 2007 perusoikeusongelmat olivat edelleen ratkaisematta, mutta silti lakihanketta vietiin eteenpäin.

6.2.3. Vuosi 2008: oikeustieteilijöiden esittämä kritiikki

Myös lain vastustajien argumenttien kirjo laajenee vuonna 2008, kun lakimuutos tulee eduskuntakäsittelyyn. Lain vastustajien argumentoinnista nousi selvimmin kahdeksan erilaista teemaa. Vastustajien kirkkaasti tärkein vasta-argumentti oli se, että lakimuutos loukkaa perusoikeuksia. Keskeistä vuonna 2008 oli se, että useat Suomen eturivin oikeustieteilijät ja valtiosääntöasiantuntijat, joita myös perustuslakivaliokunta oli kuullut, nousivat näyttävästi vastustamaan lakiesitystä.

Perusoikeusongelmista puhuttiin yleisellä tasolla, mutta huoli spesifioitiin myös yksittäisiin oikeuksiin. Lakiesitys toteutuessaan alentaisi yksityisyyden suojaa, murentaisi sanavapautta, loukkaisi viestinnän luottamuksellisuutta ja uhkaisi lähdesuojaa. Lakiesitys siis vastustajien ja erityisesti oikeustieteilijöiden mielestä loukkasi perusoikeuksia ja oli näin ollen perustuslain vastainen. Eduskunnan kirjaston johtava tietoasiantuntija Päivikki Karhula ja Tietosuojavaltuutetun toimistossa ylitarkastajana toimiva Risto Heinonen olivat erityisen huolissaan yksityisyyden suojasta:

Suomalaisen tietoyhteiskunnan keskeisen lainsäädännön valmistelussa on lähes kokonaan ohitettu kielteiset vaikutukset esimerkiksi yksityisyyteen. Sähköisen viestinnän tietosuojaa koskevat uudistukset esitettiin tietosuojan suhteen neutraaleina tai jopa sitä vahvistavina. Kuitenkin ne luovat käytännössä edellytykset kattavalle valvonnalle ja yksityisyyteen puuttumiselle. (HS Vieraskynä 9.10.2008)

Erityisen huolissaan lähdesuojasta oli Tietosuojavaltuutetun toimiston Risto Heinonen. Toinen selkeästi esiin nouseva teema oli oikeusoppineiden arvostelu. Uutisoitu kritiikki oli suhteellisen rankkaa ja asetti lakimuutoksen todellakin outoon valoon, kun myös suuri osa perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista asettui lakimuutosta vastaan. Helsingin Sanomat uutisoi muun muassa seuraavasti asiasta:

"Nokia selätti Suomen perustuslain. Talouselämän vaikutusvalta ja mahti sanelivat tämän lakiesityksen. Kansalaisten perusoikeudet jäivät toiseksi", sanoo lausunnonantajista Helsingin yliopiston valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojanen. (HS 20.11.2008b.)

Oikeustieteilijöiden kritiikki kohdistui moneen asiaan. He totesivat, että lakiesityksessä on perusoikeusongelmia ja suurin kritiikki kohdistui siihen, että lainmuutoksella heikennettäisiin turhaan kansalaisten yksityisyyden suojaa ja perusoikeutta luottamukselliseen viestintään. Kritiikki kohdistui myös siihen, että tunnistamistiedoista rikosoikeudellisesti saatava tieto ei sellaisenaan riittäisi näytöksi yrityssalaisuuden suojan rikkomisesta.

Syy siihen, miksi nimeän toisen teeman oikeusoppineiden arvosteluksi sen sijaan, että jaottelisin argumentit ainoastaan asiapohjan suhteen, on se, että oikeusoppineiden kritiikki tuli hyvin vahvasti esille uutisoinnissa, ja itse asiassa oikeusoppineiden kritiikki itsessään oli yksi vasta-argumentti. Vastustajien argumentoinnissa selkeästi paistoi esiin kysymyksenasettelu: miten tämä laki voidaan hyväksyä, jos Suomen eturivin perustuslain asiantuntijat sen tyrmäävät?

Perustuslakivaliokunnassa kuultavana olleet asiantuntijat olivat viestintäneuvos Juhapekka Ristola liikenne- ja viestintäministeriöstä, tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio sekä professorit Mikael Hidén, Jukka Kemppinen, Olli Mäenpää, Tuomas Ojanen, Teuvo Pohjolainen, Ahti Saarenpää ja Veli-Pekka Viljanen. Professori Kaarlo Tuori antoi valiokunnalle kirjallisen lausunnon. (PeV 29/2008 vp.) Kaikki edellä mainitut professorit kommentoivat aihetta Helsingin Sanomille.

Kolmas vasta-argumenttien tema oli se, että laki yksinkertaisesti on turha eikä siitä ole hyötyä. Argumentoinnissa vedottiin siihen, että tunnistetietoja tarkkailemalla yrityssalaisuuksia ei voida estää. Yrityssalaisuuksia voidaan vuotaa myös verkkopohjaisten sähköpostipalveluiden, usb-muistitikkujen ja polttavien cd-asemien avulla. Monesti tietovuotoja tulee, kun työntekijä vaihtaa työpaikkaa. Uutisoinnissa vedottiin siihen, että myös monet oikeusoppineista uskovat, että yrityssalaisuuksien vuotamista ei pystytä estämään tunnistetietojen tarkkailulla. Esimerkiksi:

Vaasan yliopiston oikeustieteen professori Asko Lehtonen pitää koko lakiesitystä turhana, koska sillä ei hänen mielestään pystytä todellisuudessa estämään yrityssalaisuuksien vuotamista. "Ihmisiä ja perusoikeuksia halutaan supistaa perusteettomasti. Liikesalaisuuksia ei todellisuudessa välitetä sähköpostilla", hän toteaa. (HS 25.4.2008b.)

Toimittaja Petri Sajari (HS uutisanalyysi 25.11.2008 "Lex Nokia: näyttö puuttuu") nostaa esille myös mielenkiintoisen näkökulman siitä, että itse asiassa oli jo osoitettu, että tunnistetiedoista ei ole hyötyä yrityssalaisuuden rikkomisen selvittämisessä rikostutkinnassa. Nokia teki Mircocell- ja Huawei -tapauksissa rikosilmoituksen epäilystä tietovuodosta. Tunnistamistiedoilla hankittu näyttö ei riittänyt Microcell-jutussa esitutinnan käynnistämiseen, kun taas Huawei-tapauksessa esitutkinta käynnistettiin, mutta tunnistamistietoihin perustuva näyttö ei ollut riittävää jutun siirtämiseksi syyteharkintaan. Tämä herättää pohtimaan, minkä takia lakia oltiin niin kovasti säätämässä ja puskemassa eteenpäin.

Neljäs lain vastustajien argumentoinnin tema oli työnantajan valtuuksien liiallinen laajentaminen. Lain vastustajien mielestä lakimuutos antaisi työnantajille liikaa valtaa. Lain vastustajat vetosivat ennen kaikkea siihen, että laki yksityistäisi valvontavaltaa viranomaistoiminnan ulkopuolelle ja että

perusoikeuksien rajoittamisvaltuuksia oltaisiin ensimmäistä kertaa merkittäväällä tavalla antamassa viranomaisten sijasta yksityiselle taholle. Lain vastustajien mukaan tunnistetietojen tarkkailu kuuluisi viranomaisille, minkä takia tätä oikeutta ei tulisi antaa yksityisille tahoille. Rikosten tutkinnan tulisi kuulua ainoastaan poliisille. Turun yliopiston valtiosääntöoikeuden professorin Veli-Pekka Viljasen mukaan:

"Ydinongelma on, että työnantaja päättäisi itse, milloin kyse on yrityssalaisuuksista ja mikä on perusteltu syy epäillä tietovuotoa. Työnantajan toimivaltuudet olisivat yksinkertaisesti liian laajat. Ongelmallista on myös, että työnantajalla ei olisi minkäänlaista lupamenettelyä, kuten viranomaisella on" [...] (HS 20.11.2008b)

Tämän teeman argumentointi kiinnitti huomion siihen, että työnantaja saisi poliisia suuremmat valtuudet. Huomio kiinnittyi siihen, että poliisi tarvitsee tunnistetietojen kerääminen tuomioistuimelta luvan, kun taas lakimuutoksen myötä työnantajan tällaista lupaa ei tarvitsisi edes hakea. Tunnistetietojen automatisoitu tarkkailu ei tarvitsisi myöskään epäilyä yrityssalaisuuden vuotamisesta. Kyse on nimenomaan siitä, että työnantaja voisi oman harkinnan mukaan päättää, milloin tunnistetietojen tarkkailu on tarpeellista. Argumentti saa painoarvoa siitä, että monet oikeustieteilijät nostivat tämän asian esille.

Viidentenä argumentoinnin teemana oli, että lakimuutos olisi yksinkertaisesti liian laaja. Uutisoinnissa eniten huomiota sai yritysten oikeus tarkkailla tunnistetietoja. Vähemmälle huomiolle jäi, että myös muut yhteisötilaajiksi luettavat tahot saisivat samat oikeudet. Eduskuntakäsittelyssä tämä nousi esille ja oppositiota ja osaa vihreistä epäilytti se, että itse asiassa yritysten ohella muun muassa taloyhtiöt, kirjastot ja oppilaitokset saisivat periaatteessa oikeuden valvoa sähköpostiliikennettä, jota niiden osoitteista käydään. Mielestäni on hieman erikoista, kuinka vähälle tarkastelulle tämä argumentti vuonna 2008 loppujen lopuksi jäi. Se nousi muutaman kerran uutisoinnissa esille, mutta ylivoimaisesti eniten keskustelua herätti yritysten oikeus tarkkailla tunnistetietoja.

Kuudentena vastustajien argumentoinnissa haluttiin korostaa, että perusoikeuksien välisessä punnintatilanteessa taloudelliset näkökulmat päihittivät perusoikeudet. Turun yliopiston valtiosääntöoikeuden professorin Veli-Pekka Viljasen mukaan "yrityssalaisuuden suoja on saanut esityksessä huomattavan suuren painoarvon suhteessa yksityisyyden suojaan kuuluvaan luottamukselliseen viestintään" [...] (25.4.2008b). Aineistossa todetaan moneen otteeseen, että kyse on punnintatilanteesta. Lakiesityksessä viestinnän luottamuksellisuus ja yksityisyyden suoja ovat ristiriidassa omaisuuden suojan kanssa. Tämä on mielestäni tärkeä näkökohta, joka nousee

aineistosta, sillä se nimenomaan kertoo perustuslakivaliokunnan tehtävästä, tosin implisiittisesti. Kyse on punninta- ja valintatilanteesta, jossa jonkun on tehtävä ratkaisu. Lain vastustajien mielestä perustuslakivaliokunta teki väärän ratkaisun, mutta punnintatilanteen nostaminen uutisointiin kertoo siitä, kuinka yhtä ainoaa oikeaa vastausta ei ole.

Seitsemäs ja kahdeksas teema liittyvät molemmat kansainvälisyyteen. Seitsemäs nimeämäni teema on Eurooppa-oikeuden ja ihmisoikeuksien kunnioitus. Lain vastustajat vetosivat siihen, että lakimuutos rikkoisi YK:n ihmisoikeuksien julistuksen 12:ta artiklaa, joka takaa oikeuden yksityiseen kirjeenvaihtoon. Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professorin Olli Mäenpään mielestä eurooppalaisen oikeuskäsitelmän mukaan lakiesitys heikentäisi liian paljon perusoikeuksia (HS 20.11.2008). Kahdeksannen vasta-argumentin mukaan Suomen maine menee tässä lakisäädäntöprosessissa. Kyse on siis siitä, miten muut näkevät Suomen ja kuinka hyvin muiden mielestä Suomi kunnioittaa yksilöiden oikeuksia. Ihmisoikeudet eivät ole yhdenkään maan yksityisasiasta, vaan kyse on universaaleista oikeuksista. Toisaalta ihmisoikeudet takaavat oikeuksia hyvin yleisellä tasolla. Jokaisella valtiolla on oikeus määritellä tarkemmin perusoikeuksien sisältöä.

Vuonna 2008 lakimuutoksen vastustajiksi profiloituivat oikeusoppineet, vasemmistoliito, osa vihreiden kansanedustajista, SDP ja Tietosuojavaltuutetun toimisto. Useat aineiston otteista vuonna 2008 sijoittuvat päivälle 20.11.2008. Syynä on se, että 13.11.2008 perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa lakiesityksestä, jonka jälkeen lehdessä nousi valtaisa keskustelu asiasta.

6.2.4. Vuosi 2009: pelko seurauksista

Vuonna 2009 lakiesityksen vastustajien kommentaareissa nousi vahvasti esille perusoikeus- ja perustuslainmukaisuusongelmat. Kuitenkin tämän argumentin rinnalle nousi monia muita teemoja, jotka kertovat siitä, että lakiesitystä vastustettiin monesta näkökulmasta ja monelta eri rintamalta.

Ensimmäisessä teemassa lakiesityksen todettiin yleisellä tasolla rikkovan perusoikeuksia ja olevan perustuslain vastainen. Tämän lisäksi vastustajien mukaan lakiesitys rikkoo viestintäsalaisuutta, loukkaa sanavapautta, heikentää lähdesuojaa, nakertaa ihmisoikeuksia, loukkaa työntekijöiden oikeuksia ja sotii lähes kaikkia oikeusperiaatteita vastaan. Tällainen lista luo väistämättä huonon mielikuvan lakiesityksestä. Joensuun yliopiston rikos- ja prosessioikeuden professori Matti Tolvanen totesi suhteellisen provosoivasti, että "lakiesitys sotii lähes kaikkia oikeusperiaatteita vastaan. Ei siitä pääse mihinkään, vaikka poliitikot yrittävät muuta väittää". (HS 1.2.2009b.)

Toisena vastustajien argumenttina oli se, että lakiesitys antaisi laajat oikeudet usealle taholle. Varsinkin oppositiossa kritisoitiin sitä, että lakiesitys antaisi muun muassa myös yliopistoille, kouluille, kirjastoille, taloyhtiöille, kunnille ja virastoille oikeuden valvoa ja kontrolloida viestiliikenteen tunnistetietoja. Oppositio eli sosiaalidemokraatit, vasemmistoliitto, kristillisdemokraatit ja perussuomalaiset sekä hallituksessa olleet vihreät tukivat eduskunnassa vastaehdotusta, jonka mukaan tunnistetietoja olisi saanut käsitellä vain yrityssalaisuuden vuotamisen epäilyn yhteydessä. Toisin sanoen valvontaoikeutta ei annettaisi viestintäverkon väärinkäytön paljastamiseksi. Tämä esitys kuitenkin äänestettiin nurin eduskunnassa. Mielenkiintoista on vastakkainasettelu tämän teeman suhteen. Äänekkäimpänä puolustajien puolelta tuotiin esille tarkoitus suojella yrityssalaisuuksia, ja tämän ainakin SDP ja Vasemmistoliitto ymmärsivät. Jonkinlaiseen yhteisymmärrykseen olisi siis voitu päästä tämän asian osalta, jos laki olisi rajattu vain yrityssalaisuuksiin. Toisaalta vähemmälle jääneen näkemyksen mukaan lain tärkein merkitys on nimenomaan tietoverkon suojeleminen, mikä siis opposition mielestä olisi pitänyt tiputtaa pois. Helsingin Sanomien pääkirjoitus (24.2.2009, ”Perusoikeuksiin kajottaessa avoimuus on keskeinen asia”) tiivistä asian seuraavasti:

Lakiesitystä on arvosteltu myös siitä, että samaan lakimuutokseen on otettu niin yrityssalaisuudet kuin verkon yleinen suojaaminenkin. Näiden asioiden yhdistämisestä on pitkälti syntynyt se kansanliike, joka lakia vastustaa. Pelätään, että lain myötä kenen tahansa yksityiselämän suojaa voidaan loukata.

Tämä ovat tärkeitä argumentteja lain merkityksen ja tarkoituksen kannalta, koska lakiesitystä koskevan kiistan ytimessä oli kysymys siitä, olivatko perusteet perusoikeuksien rajoittamiselle riittävät ja välttämättömät. Puolustajat ja vastustajat olivat hyvin kaukana toisistaan, kun osa vastustajista olisivat voineet tiputtaa laista muut perusteet kuin yrityssalaisuuden suojelun pois, kun taas joidenkin puolustajien mielestä lakiesityksen tärkein kohta oli tietoverkkojen väärinkäytön estäminen.

Kolmantena lain vastustajien argumenttina esiin nousee se, että lakiesitys antaisi yrityksille ja yhteisöille poliisia suuremmat toimivaltuudet. Vastustajat vetosivat siihen, että yksityiselle taholle ei tulisi antaa oikeutta toimia tutkijana rikosepäilyssä. Kriitikoiden mukaan lakiesitys antaisi poikkeukselliset oikeudet työnantajalle valvoa työntekijöitä. Myös poliisin taholta osallistuttiin keskusteluun, kun keskusrikospoliisin apulaispäällikkö Tero Kurenmaa sanoi, että laki antaisi yritykselle laajemmat valtuudet kuin poliisille (HS 12.2.2009).

Kolmea seuraavaa vastustajien argumentoinnista noussutta teemaa yhdistää se epämääräisyys, joka lakiesityksen ympärillä tiukasti seurasi. Neljäntenä teemana esiin nousi lakiesityksen sekavuus ja tulkinnanvaraisuus. Vastustajien mielestä lakiesitys oli epä johdonmukainen eikä tärkeitä käsitteitä määritelty yksiselitteisesti. Epäselväksi jää, mikä on yrityssalaisuus ja mikä on väärinkäytös. Helsingin Sanomien eduskuntatoimittajan Pekka Vuoriston kolumni heijastaa mielestäni hyvin sitä, kuinka sekava ja ristiriitainen kuva lakiesityksestä julkisuudessa oli syntynyt:

Etenkin vaikeina aikoina on tärkeää, että päätöksentekijät tarkoin tietävät, mistä ovat päättämässä. Jos tästä ei huolehdi, kansalaisten keskuudessa saattaa syntyä huolta ja levottomuutta. Päättävällä viikolla eduskunta päätti niin sanotusta Lex Nokiasta, josta kansanedustajat tiesivät ainakin seuraavaa: Työnantaja saa uusia urkkimisoikeuksia, joita ei ole vanhassa laissa, tai sitten työnantaja ei saa uusia oikeuksia, koska vanha laki sallii jopa riisua työntekijän alasti. Uusi laki estää vuotamasta yrityssalaisuuksia sähköpostilla, tai sitten on naurettavaa kuvitella, että kukaan edes yrittäisi vuotaa yrityssalaisuuksia sähköpostilla. Yliopistot ryhtyvät urkkimaan opiskelijoiden sähköpostia, tai sitten on aivan älytön ajatus, että yliopistot muka ryhtyisivät urkkimaan opiskelijoiden sähköpostia. Taloyhtiöiden isännöitsijät alkavat vahtia viestiliikennettä talojen verkoissa, tai sitten yhdessäkään talossa ei edes ole verkkoa, jota isännöitsijä voisi vahtia. Nokia on uhannut lähteä Suomesta, jos lakia ei hyväksytä, tai sitten Nokia ei missään tapauksessa ole lähdössä Suomesta eikä unissaankaan uhkailisi sellaisella. Koska kaikki tämä siis oli erinomaisen hyvin päättäjien tiedossa, lienee lupa päätellä, ettei kansalaisilla ole mitään syytä huoleen eikä levottomuuteen. (HS 7.3.2009 ”Pois huoli ja levottomuus”).

Edellinen sitaatti tiivistää hyvin julkisuudessa esiintyneitä vastustajien ja puolustajien toisistaan hyvin erilaisia argumentteja. Tämän lakihankkeen osalta ei siis keskustelu vain toimintamuodoista tai laajuudesta. Vastustajat ja puolustajat olivat perustavanlaatuisesti kokonaan eri mieltä lain päämäärästä ja tarpeellisuudesta.

Viidentenä teemana vahvasti esiin nouse kysymys lakiesityksen turhuudesta eli ovatko lakiin esitetyt muutokset ylipäättänsä edes hyödyllisiä. Lakiesityksen hyöty kyseenalaistettiin ja voimakkain kritiikki kohdistui siihen, että lakimuutoksella yrityssalaisuuksien vuotamista ei loppujen lopuksi pystyittäisi estämään. Vastustajien mukaan ristiriitana on, että tunnistetiedot eivät riitä osoittamaan sitä, sisältääkö jokin lähetetty viesti yrityssalaisuuksia. Lakia vastustavissa argumenteissa todettiin, että yrityssalaisuuden voi vuotaa monin eri tavoin.

Kuudentena teemana vastustajien argumenteista nousee esiin lakiesityksen valmistelun laatu. Erityisesti valmistelun osalta esiin nousi se, kuinka mielekästä kolmikannan käyttö tämän lainsäädäntöhankeen osalta oli. Helsingin Sanomat kirjoitti pääkirjoituksessaan (24.2.2009, ”Perusoikeuksiin kajottaessa avoimuus on keskeinen asia”) seuraavasti:

On luontevaa, että työmarkkinajärjestöt ovat keskeisessä osassa, kun valmistellaan työelämän lainsäädäntöä, kuten yritysten tietosuojan vahvistamista. Kyseessä oleva laki koskettaa kuitenkin kansalaisia ja yhteiskuntaa paljon laajemmin. Siksi valmistelun tulisi olla laajapohjaista ja avointa. Etenkin, kun lakiesityksessä kajotaan kansalaisten perusoikeuksiin. Yritysten ja yhteisötilaajien tietosuojasta tulee pitää huolta, mutta tähän lakiesitykseen ja sen valmisteluun liittyy sellaisia kysymysmerkkejä, että esitys on lain kunnioituksen vuoksi syytä palauttaa laajapohjaiseen ja avoimeen valmisteluun.

Myös muun muassa vihreiden Heidi Hautala kyseenalaisti kolmikannan käytön lakihankkeessa, joka koskettaa kaikkien kansalaisten perusoikeuksia (HS 25.2.2009b).

Seitsemäntenä teemana vastustajien argumentoinnissa esille nousee, että lakimuutos kutistaisi työntekijän yksityisyyttä. Tämä teema on kiinteässä yhteydessä perusoikeusargumentteihin perustuvaan vastustukseen. Tietokirjailija ja entinen Tietosuojavaltuutetun toimiston ylitarkastaja Risto Heinonen (23.12.2009) totesi osuvasti, että riskien vähentämisen ja toiminnan turvaamisen myötä ”oikeus yksityisyyteen kutistuu oikeudeksi tietää valvonnasta”. Tämä teema linkittyy myös lakimuutoksen sekavuuteen. Vastustajien argumenteista sai käsityksen, että heitä huolestutti se, että ei ollut täysin varmaa selvyyttä siitä, mikä kaikki lakimuutoksen myötä olisi sallittua.

Tästä seuraava ja kahdeksas teema vastustajilla oli pelko seurauksista. Tähän kategoriaan osui monenlaisia erilaisia pelkoja ja skenaarioita, mutta kaikkia yhdisti pelko epätoivotusta tulevaisuudesta. Keskeisenä pelkona oli, että lain hyväksymisen myötä urkinta leviäisi - myös virtuaalimaailmassa. Nokia Siemensin luottamusmies Pentti Arpalahti sanoi äänen henkilöstön pelon: ”on epäluuloja siitä, että yrityssalaisuuden varjolla voidaan skannailla kaikkia muitakin viestejä. Lakia voidaan käyttää myös meidän valvontaamme”. (HS 25.2.2009d.) Pelkoina oli, että kansalaisiin kohdistuva kontrolli lisääntyy ja suomalainen yhteiskunta siirtyy harmaalle alueelle urkinnan myötä. Pelkona mainittiin myös, että Suomen maabrändi tahriintuu tässä kohussa.

Yhdeksäntenä teemana vastustajien argumentoinnista löytyy vetoaminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Professori Tuomas Ojasen mielestä jonkin kansalaisjärjestön tulisi viedä tapaus tuomioistuimeen käsiteltäväksi vedoten kahdeksanteen artiklaan, mikä takaa jokaiselle oikeuden yksityiselämään (HS 1.2.2009). Tuomioistuimen päätöksiä läpi käynyt tutkija Tomi Voutilainen sanoi taas, että ”Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan työpaikalta lähetetyt sähköpostit tai tiedot siitä, missä työntekijä on surffannut verkossa, kuuluvat yksityisyydensuojan piiriin” (HS 25.2.2009e).

Kymmenes ja viimeinen teema vetosi myös auktoriteettiin eli kyseessä oli vetoaminen oikeusoppineiden arvosteluun. Vuonna 2009 oikeustieteilijöiden kantoihin vedottiin vähän vähemmän kuin edellisenä vuotena, minkä syynä voi olla vuoden 2008 loppupuolella ilmaistu perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan lakiesityksessä ei ole merkittäviä perusoikeusongelmia ja että laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Uutisoinnissa toistettiin, että oikeusoppineet ovat järjestelmällisesti vastustaneet lakia ja että enemmistö perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista suhtautui hyvin kriittisesti ajatukseen yksityisen yrityksen oikeudesta avata tunnistetietoja.

Uutisoinnissa nousi esille myös kysymys siitä, ajoivatko lobbaus ja talouselämän edut kaiken muun edelle. Helsingin Sanomat otti vuonna 2009 Nokian osuuden lainsäädäntöhankkeessa näkyvästi esille, ja useat laajat artikkelit käsitelivät Nokian osuutta asiassa (ks. esim. HS 1.2.2009 ”Lakia vahvempi Nokia”). Nokian sanotaan painostaneen valmistelijoita ja päättäjiä ja uhkailleen pääkonttorin siirrolla Suomesta, jos lakia ei saada aikaiseksi. Nokia kiisti julkisuudessa painostaneensa lainsäätäjiä (HS 26.2.2009 ”Kallasvuo: Nokia ei aio lähteä Suomesta”). Nokian mahdollinen painostus lakihankkeen takana ei itse asiassa noussut vastustajilla yhdeksi argumentiksi lakia vastaan, mutta näin vahva lobbaus loi negatiivisen mielikuvan lakihankkeesta. Helsingin Sanomat itse otti Nokian roolin erityisesti käsiteltäväkseen, ja vuonna 2009 sanomalehdessä oli useita Nokian, Suomen ja päättäjien suhdetta luotaavia kirjoituksia. Tässä tutkielmassa en perehdy tähän aiheeseen syvemmin, vaikka lobbauksen rajat ja hyväksyttävyys olisi aiheena mielenkiintoinen. Analyysissä täytyy ottaa huomioon se seikka, että Nokia ainakin Helsingin Sanomien saamien tietojen valossa lobbasi ja painosti hyvinkin vahvasti lain läpimenoa. Tämän tutkielman aineisto ei riitä Nokian roolin arviointiin, joten keskityn niihin perusteluihin, jotka eksplisiittisesti aineistossa ilmenevät. Lakihankkeen vastustajina esiintyivät erityisesti oppositiopuolueet SDP ja Vasemmistoliitto, osin vihreät, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja tietosuojavaltuutettu.

6.2.5. Vuosi 2010: lakimuutoksen sekavuus

Vuonna 2010 Lex Nokiasta ei kirjoitettu kuin kahdeksan artikkelia Helsingin Sanomissa. Näissä vastustajat pääsivät enemmän ääneen, koska kun kukaan ei ole ottanut virallisesti Lex Nokian sallimia keinoja käyttöön.

Vastustajien vahvimpana argumenttina nousi lain turhuus. Mihin lakia tarvittiin, kun kukaan ei ole ottanut sitä käyttöön? Kriitikoiden mukaan laki ei estä yritysvakoilua ja tämän lisäksi

tunnistetietojen rikosoikeudellinen näyttöarvo on lähes olematon. Myös perusoikeusnäkökulma otettiin esille, kun Vaasan yliopiston oikeustieteen professori Asko Lehtonen totesi, että

"Lex Nokiassa omaisuuden suoja eli yrityssalaisuudet ovat huomattavasti painavampia kuin ihmisten perusoikeudet. Suomessa on oikeusvaltion piirteitä, mutta meillä on vielä matkaa siihen, että kunnioittaisimme aidosti perus- ja ihmisoikeuksia" (HS 10.1.2010).

Vastustajat eivät antaneet lain olla, vaan Electronic Frontier Finland -kansalaisjärjestö valitti Lex Nokiasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Lex Nokia sai vielä yhden iskun lisää, kun myös EU:n perusoikeusvirasto arvosteli lakia. Sen mukaan laki heikentää selvästi suomalaisten tietosuojaa. (HS 10.1.2010 ja 30.5.2010.)

Vastustajien esiin tuoma lakimuutoksen sekavuus ja tulkinnanvaraisuus saavat myös vahvistusta vuonna 2010. Lain käytön seuranta varten perustetun seurantaryhmän raportin mukaan neljä yritystä tai yhteisöä oli ottanut lain sallimat keinot käyttöön kuitenkin tekemättä lain vaatimaa ennakko-ilmoitusta tietosuojavaltuutetulle. HS uutisoi (22.12.2010) että raportin mukaan yritysten ja yhteisöjen on ollut vaikea tulkita, mitä lain säännöksiä tietoturvallisuutta vaarantavissa väärinkäytöstopauksissa voidaan soveltaa. Myös tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnion totesi, että yritykset kokevat lain liian sekavaksi ja monimutkaiseksi (HS 10.1.2010). Vuoden 2010 uutisointi ei siis anna mitenkään onnistunutta kuvaa laista sen tultua voimaan.

6.2.6. Vuosi 2011: turha laki?

Helsingin Sanomat haastatteli (HS 3.6.2011 ”Oikeustieteilijöiden mielestä Lex Nokian välttämättömyyttä liioiteltiin”) useita oikeustieteilijöitä, ja heistä useiden mielestä lain käyttämättömyys on osoittanut lain turhuuden. Toisaalta osa heistä on sitä mieltä, että kaksi vuotta ei ole vielä tarpeeksi pitkä aika lain tarpeellisuuden ja vaikutusten arvioimiseksi. Osan mielestä laki ei myöskään estä yrityssalaisuuksien vuotamista ulkopuolisille eli ajateltu hyöty ei toteudu. Yksi oikeustieteilijä nostaa esille sen näkökulman, että jos laki ei olekaan ollut välttämätön, niin säädettiinkö se oikein perustein. Hän viittaa siihen, että perusoikeuksien rajoituksen tulisi aina olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Toisten mielestä käyttämättömyys on osoittanut turhuuden, ja laki pitäisi kumota tai se tulisi arvioida uudelleen.

Edelleen uutisoinnissa nostettiin esille se, että lainsäädäntö on perusoikeuksien ja luottamuksellisen viestinnän kannalta ongelmallinen. Kevään 2011 vaalien jälkeen myös uusi viestintäministeri Krista Kiuru (sd) suhtautui lakiin kriittisesti. Hän totesi, että Lex Nokian tarve arvioidaan uudelleen

samalla kun koko viestintäalan lainsäädäntö ajanmukaistetaan. Kiuru totesi: "enkä henkilökohtaisesti pitänyt sitä hyvänä lakina, [...] se säädettiin suurella intensiteetillä, mutta siitä ei tullut lakia, joka olisi otettu isossa mittakaavassa käyttöön." (HS 5.11.2011.) Laki sai siis heti uudelta viestintäministeriltä kriittisen arvion.

6.2.7. Yhteenveto vastustajien argumentoinnista

Lakimuutosta vastustaneiden pääargumentit tiivistän neljään pääteemaan. Keskeisimpiä argumentteina lain vastustajilla oli, että lakiesitys loukkaa perusoikeuksia, oikeusoppineetkin kritisoivat esitystä, lakiesitys on turha ja sekava ja antaa liikaa valtuuksia yksityisille tahoille ja uusia valtuuksia liian monelle eri taholle. (taulukko 3).

Taulukko 3. Yhteenveto vastustajien argumentoinnin pääteemoista.

Pääargumentit	Löytyneitä argumentteja
Loukkaa perusoikeuksia	Lakiesitys rikkoisi perusoikeuksia, olisi perustuslain vastainen, kansainvälisten velvoitteiden vastainen. Huoli perusoikeuksien toteutumisesta, Eurooppa-oikeuden ja ihmisoikeuksien kunnioitus, punnintatilanne perusoikeuksien välillä. Perusoikeusongelmat, Vetoaminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen.
Oikeusoppineiden esittämä kritiikki	Kritiikin sisältö todettu muissa argumenttiryhmissä.
Turha ja sekava laki	Onko laille tarvetta? Yrityssalaisuuden käsitteen kritisointi, turha laki, sekava ja tulkinnanvarainen, valmistelu arveluttava, pelko seurauksista. Mikä oli lakihankkeen todellinen motiivi?
Antaa liikaa valtuuksia yksityishenkilöille ja organisaatioille ja uusia oikeuksia liian monelle taholle	Työnantajalle liian suuret valtuudet, liian laaja laki, antaisi yksityisille tahoille poliisia suuremmat valtuudet, kutistaa työntekijän yksityisyyttä.

6.3. Perustuslakivaliokunnan rooli

6.3.1. Vuodet 2006 ja 2007: kyllä perustuslakivaliokunta ratkaisee

Analysoin perustuslakivaliokunnan roolia saman aineiston pohjalta kuin puolustavia ja vastustavia argumentteja. Analyysiä tehdessäni samoja teemoja nousi sekä vastustavien ja puolustavien että perustuslakivaliokunnan osalta. Halusin vielä erikseen tarkastella perustuslakivaliokunnasta käytyä

keskustelua, koska valiokunta on suomalainen erikoisuus ja tietynlainen ratkaisu perustuslainmukaisuuden valvontaan. Valiokunta on kansainvälisesti erilainen ratkaisu hoitaa valvonta, ja tämän takia on mielekästä analysoida myös keskustelua siitä, millaisena tämä rooli nähtiin.

Vuonna 2006 aineistosta nousee selkeästi esille, että perustuslakivaliokuntaan nojattiin selkeästi toteamalla, että on perustuslakivaliokunnan tehtävä lopulta määrittellä, onko lakiesitys perustuslain mukainen. Artikkeleista jopa huokuu luottamus, että kyllä perustuslakivaliokunta sitten viimeistään tämän asian selvittää.

Vuonna 2007 uutisoinnissa todetaan, että lakiesitystä valmistellut työryhmä odottaa perustuslakivaliokunnalta kannanottoa asiaan. Vaikka siis toisaalta on erikoista, että työryhmä ei muuttanut esitystään siten, että perusoikeuskysymykset olisivat selventyneet, toisaalta on järkevää, suomalainen järjestelmä huomioden, että työryhmä halusi perustuslakivaliokunnan kannanoton asiaan. Valiokunnalla on määräävä valta perusoikeuskysymysten määrittelyssä Suomessa. Toisaalta työryhmän päätös siirtää perusoikeusongelmien ratkaisu eteenpäin osoitti sen, että kyseessä ei ollut mikään selkeä tai yksinkertainen punninta eri oikeuksien välillä. Tästä näkökulmasta oli järkevää, että haluttiin nimenomaan perustuslakivaliokunnan ratkaisu asiaan. Erikoista kuitenkin on, että työryhmä ei edes halunnut ehdottaa mitään uutta. Tätä voisi tulkita siten, että työryhmän jäsenet olivat tehneet punninnan eri oikeuksien välillä omaisuudensuojan hyväksi.

Huomionarvoista on, että HS:n pääkirjoitus nosti esille myös lain säätämisyjärjestyksen.

Lakiesityksessä on toiminnalle useita ehtoja ja suojapykäliä, mutta silti kansalaisten perusoikeuksien kannalta tunnistetietojen seuranta ei ole yksiselitteistä. Työryhmä toteaa aivan oikein, että ehdotus vaatii perustuslakivaliokunnan kannanoton. Pois luettu ei ole sekään mahdollisuus, että laki säädetään perustuslain säätämisyjärjestyksessä, (HS 6.6.2007, ”Sähköpostisuoja vielä selvitettävä.”.)

Suomessa perustuslain kokonaisuudistuksen jälkeen poikkeuslakimenettelyä on pyritty tietoisesti vähentämään. Näin ollen rima lakiesityksen säätämiseen perustuslain säätämisyjärjestyksessä oli korkea.

6.3.2. Vuosi 2008: perustuslakivaliokunnan oma linja

Vuoden 2008 osalta perustuslakivaliokuntaa koskeva uutisointi muodosti neljä eri teemaa. Teemat seuraavat toisiaan kronologisesti. Ennen perustuslakivaliokunnan lausuntoa odotukset olivat korkealla sen suhteen, että perustuslakivaliokunta osaa ratkaista asian. Useaan otteeseen aineistossa

todettiin, että perustuslakivaliokunnan tulee antaa lausuntonsa asiasta ennen kuin säätämisyjärjestyksestä voidaan lopullisesti päättää. Säättämisyjärjestys taas paljastaa sen, minkälaisesta perusoikeuksiin puuttumisesta lakimuutoksessa on kysymys. Jos lakimuutos pitäisi säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, olisi kyseessä poikkeuslaki, jolloin samalla myönnettäisiin, että lakimuutos ei ole perustuslaissa lueteltujen perusoikeuksien mukainen. Tavallinen lain säätämisyjärjestys taas kertoisi, että kyse ei ole merkittävästä perusoikeuteen puuttumisesta, vaan tavallisen lainsäädännön puitteissa tapahtuvasta sääntelystä.

Poikkeuslakien säätäminen ei ole Suomessa täysin poikkeuksellista. Tosin uuden perustuslain myötä poikkeuslakien säätämistä on haluttu välttää ja kynnys poikkeuslain säätämiseksi on noussut korkeammalle. Kyse oli siis erittäin merkittävästä päätöksestä, joka valiokunnan täytyi tehdä lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksen suhteen.

Toisena teemana aineistosta nousivat valiokunnan kannanotot, eli mitä mieltä valiokunta lakiehdotuksesta on. Valiokunnan mielestä lakiehdotus oli perustuslain mukainen ja voitiin säätää tavallisena lakina eli laki ei sisältänyt suuria perusoikeusongelmia. Perustuslakivaliokunnan mielestä tunnistetietojen käsittely ei ulottunut luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueeseen, koska viestin sisältöä ei saanut lukea. Valiokunta tosin ehdotti muutamia tarkennuksia lakiin.

Kolmantena teemana nousee perustuslakivaliokunnan lausunnon nostattama kritiikki. Erityisesti oikeustieteilijät kokivat, että asiantuntijoiden eli heidän näkemyksensä olivat asian käsittelyssä lähes täysin sivuutettu. Lappeenrannan teknillisen yliopiston informaatio- ja teknologiaoikeuden professori Jukka Kempainen totesi HS:ssa seuraavasti:

"Laki olisi pitänyt käsitellä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Se ei ole myöskään riittävän selkeä, mikä jättää työnantajalle liikaa liikkumavaraa. Asiantuntijalausuntojen näkemykset on perustuslakivaliokunnan lausunnossa sivuutettu" [...] (HS 20.11.2008b.)

Toinen kritiikin aihe oli, että perustuslakivaliokunnan lausumia tarkennuksia ei kirjoitettu ehdoiksi lain hyväksymiselle eli tarkennusten lisääminen lakiin oli liikenne- ja viestintävaliokunnan käsissä. Myös perustuslakivaliokunnan rooli nostetaan uutisoinnissa esiin. Valtiosääntöoikeuden professorin Tuomas Ojasen mukaan "Tällaiset tapahtumat herättävät kysymyksen, mikä on perustuslakivaliokunnan rooli, jos taloudelliset ja poliittiset intressit saavat yliotteen perusoikeuksista ja ihmisoikeuksista" [...] (HS 20.11.2008b).

Neljäs ja viimeinen perustuslakivaliokunnan roolia luotaava teema aineistossa on valiokunnan puolustautuminen. Poikkeuksellisesti perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Kimmo Sasi ja varapuheenjohtaja Jacob Söderman kirjoittivat mielipidekirjoituksen Helsingin Sanomiin (23.11.2008) ja puolustivat valiokunnan lausuntoa, mikä ilmeisesti on aika poikkeuksellista (ks. Saraviita 2009, 445). Sasin ja Södermanin mukaan valiokunnan saama kritiikki oli ylimitoitettua. Sasi ja Söderman vastasivat lakia kohtaan esitettyyn kritiikkiin todeten, että valiokunta ei rinnastanut työnantajan oikeuksia viranomaisvaltuuksiin. He totesivat, että tunnistetiedot eivät kuulu luottamuksellisen viestinnän ydinalueeseen, sillä työnantajan oikeus ulottuu vain niiden henkilöiden tunnistamistietoihin, joilla on pääsy yrityssalaisuuksiin, työnantajan tulee antaa tarkat ohjeet, tarkkailua ei voi aloittaa ennen kuin tietoturvasta on huolehdittu, kyseessä on viimesijainen keino, tarkkailusta on ilmoitettava etukäteen yhteistoimintamenettelyssä, ja jälkikäteen tehtävä selvitys niin työtekijöiden edustajalle kuin kyseessä olevalle työntekijälle, tietosuojavaltuutetulle on ilmoitettava etu- ja jälkikäteen. Kansalaisten perusoikeudet eivät tässä tapauksessa ole jääneet toiseksi. Mielenkiintoista on kirjoituksen loppu, jossa todetaan, että ei ole perustuslakivaliokunnan asia arvioida lain tarpeellisuutta. Tämä on mielenkiintoinen huomautus - sillä eikö kaiken lainsäädännön tulisi olla tarpeellista ja tarpeetonta lainsäädäntöä on turha säätää? Toisaalta perustuslakivaliokunnalla on selkeä tehtävänanto arvioida vain lakien perustuslainmukaisuutta.

6.3.3. Vuosi 2009: valiokunnan roolin punnintaa

Vuosi 2009 on ehdottomasti myös perustuslakivaliokunnan roolista keskustelemisen vilkkain vuosi johtuen varmasti valiokunnan lausunnosta, joka annettiin aivan vuoden 2008 loppupuolella. Perustuslakivaliokunnasta käydyistä keskustelusta löytyi kuusi laajempaa teemaa, jotka hallitsivat keskustelua.

Ensimmäinen teema on perustuslakivaliokunta suomalaisena erikoisuutena. Esille keskustelussa nousi suomalaisen mallin erikoisuus suhteessa muihin maihin, valiokunnan suhde tuomioistuimiin ja perustuslain 106 pykälän merkitys. Valtiosääntöhistorian dosentti Aki Rasilainen kirjoitti pitkän Vieraskynä-kirjoituksen ”Myös tuomioistuimen voitava valvoa yksilön perusoikeuksia” perustuslakivaliokunnan roolista Helsingin Sanomiin heti tammikuun alussa 2.1.2009. Rasilaisen mukaan Lex Nokia pakottaa keskustelemaan suomalaisesta perusoikeuksien suojajärjestelmästä. Esille hän nosti sen, kuinka suomalaisessa järjestelmässä perusoikeuksia suojataan lakien säätämisvaiheessa perustuslakivaliokunnassa, ja tuomioistuimissa lakia sovellettaessa annettava suoja on ainoastaan sitä täydentävä. Rasilainen nosti esiin myös perustuslain 106 pykälän eli

tarpeen ristiriidan ilmeisyydestä tavallisen lain ja perustuslain välillä. Tuomioistuin voi soveltaa perustuslakia ainoastaan silloin, jos ristiriita on ilmeinen, eli perustuslakivaliokunta ei ole tarkastellut lain suhdetta perustuslakiin ratkaistavana olevan kysymyksen osalta. Hänen mielestä muualla Euroopassa ja Yhdysvalloissa toimiva järjestely tuomioistuinten nimenomaisesta perusoikeuksien suojaamistehtävästä on luontainen, koska tuomioistuimissa yksilölle annetaan oikeussuojaa yksittäisessä ja konkreettisessa tapauksessa.

Valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojanen osallistui myös keskusteluun (HS 3.2.2009) ja totesi, että hän kannattaa tuomioistuinten roolin vahvistamista perustuslain valvonnassa. Ojasen mielestä vaatimus ilmeisestä ristiriidasta lain säännöksen ja perustuslain välillä pitäisi poistaa, jotta yksittäisissä lain soveltamistapauksissa tuomioistuimilla olisi suurempi mahdollisuus huolehtia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Myös Turun yliopiston valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljanen suhtautuu tuomioistuimien tulkintavallan lisäämiseen varovaisen kannustavasti. Hän totesi: "tuomioistuimen roolin vahvistaminen olisi osa eurooppalaista kehitystä. En usko, että ilmeisyyskynnyksen poistaminen olisi mitenkään mullistavaa Suomessa." (HS 3.2.2009.)

Toisena teemana esille nousee perustuslakivaliokunnan toimintatapa. Aki Rasilainen nosti kirjoituksessaan esille sen, kuinka valiokunnan toiminnassa yksilöt nähdään ryhminä, joiden intressiristiriitoja sen tulee sovitella.

Suomalaisessa järjestelmässä yksilöä ja hänen asemaansa ei voida ottaa samalla tavalla huomioon. Lainsäädännössä yksilöitä kohdellaan abstrakteina ryhminä kuten ostajina ja myyjinä, velkojina ja velallisina, tai kuten Lex Nokian tapauksessa, työnantajina ja työntekijöinä. Tämä tarkoittaa, että lainsäätäjän ensisijaisena tehtävänä on sovitella tämääntapaisten intressiryhmien eturistiriitoja niille säädettävien oikeuksien ja velvollisuuksien kautta. Poliittinen ratkaisu lain hyväksyttävyydestä tehdään perustuslakivaliokunnassa ensin, minkä jälkeen sen tehtäväksi jää varmistaa esityksen lainsäädäntötekninen moitteettomuus. Lex Nokiaa koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto (29/2008 vp) on tästä tyypillinen esimerkki. (Rasilainen 2.1.2009.)

Tässä teemassa esille nousee se, kuinka valiokunta tosiaan on poliittinen elin, vaikka sen tehtävänä on tehdä myös oikeudellista arviointia ja punnintaa. Tässä tullaan kysymykseen siitä, kuinka paljon perusoikeudet nähdään oikeudellisina periaatteina ja kuinka paljon arvoina, jotka ohjaavat yhteiskunnan toimintaa. Rasilainen jatkaa:

Perustuslakivaliokunta on lainsäätäjä, joka toisaalta sovittelee abstraktien yhteiskuntaryhmien ristiriitaisia etuja ja toisaalta kontrolloi lakiehdotusten teknisiä ominaisuuksia. Sen tekemiä

ratkaisuja ei voida verrata tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan, jossa yksilölle annetaan oikeussuojaa vain häntä koskevien tosiseikkojen pohjalta konkreettisessa yksittäistapauksessa. Perusoikeussäännöksistä useimmat ovat väljiä tavoitteita ja arvoja ilmaisevia periaatteita, kuten juuri luottamuksellisen viestin suoja. Ne eivät siis ole täsmällisiä ja tarkkarajaisia sääntöjä, joista yksilön oikeusaseman vaatimukset määräytyssä tilanteessa olisivat suoraan luettavissa. Perusoikeussäännösten soveltaminen edellyttää niillä ilmaistujen arvojen ja tavoitteiden arvostustenvaraista punnintaa tavalla, joka ei ole tyypillistä oikeudellista harkintaa. Poliittisen luonteensa vuoksi perusoikeussäännösten soveltaminen kuuluu luontevasti lainsäätäjän tehtäviin. Lainsäädäntäkin on kuitenkin ihmisten toimintaa ja sellaisena puutteellista. Siksi perusoikeussäännöksiä täytyy voida soveltaa myös tuomioistuimessa niin, että keneltäkään ei lain nojalla kielletäisi sellaista käyttäytymistä tai etuutta, joka on suojattu perustuslaissa. (HS 2.1.2009 Vieraskynä, Rasilainen.)

Rasilainen siis kirjoituksessa toi selkeästi esille sen, kuinka kyseessä on poliittinen elin ja että tämä on hyvä asia. Rasilaisen mukaan perusoikeuksien punninta ei ole tyypillistä oikeudellista harkintaa, vaan arvostuksenvaraista punnintaa. Myös poliitikot tiedostivat tämän problematiikan. Vasemmistoliiton Matti Korhonen totesi seuraavasti:

Perustuslakivaliokunta kuunteli tämän maan huippuasiantuntijat, ja he olivat sitä mieltä, että se pitäisi säätää perustuslain säätämisjärjestyksessä. Näin ei menetelty, ja siihen varmaan löytyy perusteltu syy. Voisi nähdä, ettei tämä ollut perustuslaillinen vaan poliittinen ongelma, ja perustuslakivaliokunta päätyi poliittiseen ratkaisuun. (HS 25.2.2009b.)

Rasilainen otti siis kannan, että perusoikeuksien punninnan tulisi olla poliittista harkintaa. Mielenkiintoista on, että hän halusi nostaa tuomioistuimet tässä esille ja vei keskustelua pois päin itse Lex Nokiasta. Rasilainen totesi, että myös tuomioistuimilla tulee olla oikeus soveltaa perusoikeussäännöksiä, mikä hyvin kuvastaa ajatusta Lavapuron (2010b) esittämästä uudesta perustuslakikontrollista, jossa perustuslakivaliokunnalla ja tuomioistuimilla olisi keskenään vuorovaikutteisempi ja tasavertaisempi asema.

Kolmas aineistosta löytynyt teema oli asiantuntijoiden rooli. Helsingin Sanomien toimittaja Petri Sajarin mielestä asiantuntijoiden eli professoreiden kuuleminen perustuslakivaliokunnassa oli lähinnä muodollisuus, koska heidän esittämänsä painavaakaan kritiikkiä ei otettu huomioon (HS 1.2.2009). Helsingin yliopiston oikeushistorian ja roomalaisen oikeuden professorin Jukka Kekkosen mielestä oli myönteistä, että oikeusoppineiden lausunnot perustuslakivaliokunnalle olivat yksimielisiä. Hän jatkoi: "se ei ole kovin tavallista, ja juuri siksi oikeusoppineiden äänen olisi pitänyt painaa erityisen paljon." (HS 1.2.2009.) Mediassa siis esiintyi vahvaa kritiikkiä sitä kohtaan, että asiantuntijoiden esittämää kritiikkiä ei otettu huomioon perustuslakivaliokunnassa. Aki

Rasilainen toi tähän keskusteluun uuden näkökulman, jonka mukaan Lex Nokian käsittely oli täysin osa valiokunnan normaalia käytäntöä:

Kohu Lex Nokian kohdalla on syntynyt siitä, että tässä tapauksessa asiantuntijoiden mielipiteet sivuutettiin. Median mukaan tämä olisi tapahtunut poliittisista syistä ja Nokian painostuksesta oikeudelliset näkökohdat sivuuttaen. Perustuslakivaliokunnan lausunto Lex Nokiasta ei kuitenkaan sisällöltään millään tavoin poikkea siitä tavasta, jolla perustuslakivaliokunta lakiehdotuksia yleensäkin arvioi. (Rasilainen 2.1.2009.)

Rasilaisen mukaan valiokunta ei toiminutkaan poikkeuksellisesti, vaan täysin normaalisti. Tällöin johtopäätöksenä on, että kyseinen tapaus vain herätti huomion perustuslakivaliokunnan toimintaan.

Yksityisyyden rajoihin puuttuminen osuu 2000-luvulla arkaan paikkaan, kun ihmisistä kerätään jo muutenkin paljon tietoa heidän sitä välttämättä täysin tiedostaen. Ihmisten ostoskäyttäytyminen, liikkuminen ja asuminen on niin hyvin rekisteröityä, että myös sen saaminen tietoon, kuka kenenkin kanssa viestii ja on yhteydessä, oli monelle liikaa. Vaikka itse tunnistetietojen läpikäynti loppujen lopuksi olisi suhteellisen harvoin tapahtuvaa ja itse viestin sisällön salaisuuden kuitenkin säilyttävää, uskon että asiasta tuli periaatteellinen kysymys lain vastustajille. Raja on vedettävä johonkin, ja heidän mielestään se raja olisi tullut vetää tähän.

Neljäntenä teemana esiin nousevat suomalaisen mallit ongelmat. Aki Rasilainen huomautti kirjoituksessaan, että perustuslakivaliokunta ei voi ottaa ennalta huomioon soveltamistilanteita ja että valiokunnan ja tuomioistuinten tehtävänjako on ongelmallinen. Rasilaisen mielestä tuomioistuinten on loppujen lopuksi vaikea arvioida konkreettisen tapauksen yhteydessä, onko perustuslakivaliokunta käsitellyt nimenomaan tuomioistuimessa olevan tapauksen näkökulmasta lain ja perustuslain suhdetta. (Rasilainen 2.1.2009.) Suomalaisen mallin ongelmaksi mainitaan myös pelko valiokunnan riippumattomuudesta. Arvostelijoiden pelkona oli, että elinkeinoelämän intressi on ollut kansalaisten perusoikeuksia painavampi. Tässä tullaan nimenomaan suomalaisen perustuslakivaliokuntamallin problematiikkaan. Toisaalta poliittisen konstitutionalismin näkökulmasta valiokunnan tuleekin ottaa kantaa, ja siinä merkityksessä valiokunta ei ole neutraali. Mutta toisaalta painostus ei saisi vaikuttaa valiokunnan päätöksentekoon ja näin ollen voidaan puhua valiokunnan riippumattomuudesta. Helsingin Sanomien artikkelista (3.2.2009 ”Valtiosääntöoikeuden professorit eivät kannata perustuslakituomioistuinta”), jossa tämä pelko ilmaistiin, jäi hieman epäselväksi se, millaista riippumattomuutta perustuslakivaliokunnalta kaivattaisiin. Argumentaatio tuomioistuimen lailla riippumattomasta valiokunnasta kallistuu oikeudellisen konstitutionalismin suuntaan, jossa nähdään, että nimenomaan tuomioistuimen

riippumattomuus antaa tuomioistuimelle paremmat lähtökohdat arvioida lakien perustuslainmukaisuutta. Tällöin jää vähemmän avointa tilaa erilaisille arvostuksille ja ääneen ilmaistuille mielipiteille. Oikeudellisessa konstitutionalismissa painotetaan oikeudellista harkintaa ja tuomioistuinten roolia perustuslainmukaisuuden valvonnassa.

Viidentenä teemana aineistosta nousee vaihtoehto nykyiselle perustuslakivaliokunnalle eli ratkaisuksi valtiosääntötuomioistuin. Helsingin Sanomien uutisointi 3.2.2009 ”Valtiosääntöoikeuden professorit eivät kannata perustuslakituomioistuinta” nosti esille sen, että verkkokeskusteluissa vaihtoehdoksi valiokunnalle esitettiin valtiosääntötuomioistuinta. Kuitenkin sekä Kaarlo Tuori että Tuomas Ojanen totesivat, että Suomessa ei ole tarvetta valtiosääntötuomioistuimelle. Tuori kommentoi, että suomalainen malli toimii hyvin ja ettei perustuslaillisuuden arviointia tulisi siirtää vain tuomioistuimille, joita ei ole valittu demokraattisesti. Tämä antaisi tuomioistuimille tulkintavaltaa asioissa, joista voidaan perustellusti olla montaa eri mieltä.

Kuudentena ja viimeisenä teemana esille nousee vielä perustuslakivaliokunnan roolin merkittävyys. Uutisoinnissa nostettiin esille se, kuinka valiokunnan lausunto lakiesityksestä siivitti lain läpimenoa. Tavallinen lainsäätämisyjärjestys tarkoitti sitä, että hallituspuolueet pystyivät viemään lakia turvallisesti eteenpäin enemmistönsä turvin. Perustuslainmukainen lainsäätämisyjärjestys taas olisi vaatinut eduskunnassa viiden kuudesosan enemmistön. Uutisoinnissa huomioitiin myös perustuslakivaliokunnan yksimielisyys. Kun kaikki valiokunnassa olivat samaa mieltä perustuslainmukaisuudesta, jäi paljon vähemmän jossittelun varaa. Jos lausunnossa olisi ollut yksikin eriävä mielipide, olisi tämä herättänyt epäilyä lausunnon oikeellisuudesta. Vastustajille tätä ei suotu. Yleisesti ottaen perustuslakivaliokunnan lausunnothan ovat yksimielisiä, ja tässäkin asiassa sama linja pidettiin vaikka asia herätti vuosia vilkasta julkista keskustelua. Silloinen pääministeri Matti Vanhanen totesi: ”eduskunnan perustuslakivaliokunta on ylivoimaisesti korkein auktoriteetti, ja ainut auktoriteetti tarkistamaan asioiden perustuslainäkökulman” (HS 2.2.2009a).

Tämän prosessin aikana perustuslakivaliokunnan venettä keikutettiin vähän, mutta kurssista valiokunta ei horjunut. Vaikka valiokunnan ehdotonta auktoriteettia kyseenalaistettiin, ei valiokunnan asemaa suomalaisessa järjestelmässä kyseenalaistettu.

6.3.4. Vuodet 2010 ja 2011: perustuslakivaliokunnan poliittisuus

Vuonna 2010 perustuslakivaliokunnan roolia ei käsitelty keräämässäni aineistossa. Vuonna 2011 kaksi selkeää teemaa nousee aineistosta esiin perustuslakivaliokunnan osalta. Ensimmäisenä teemana nousee kysymys siitä, tarvittaisiinko Suomeen erillinen perustuslakituomioistuin? Helsingin Sanomien toimittaja Petri Sajari nosti tämän kysymyksen esille ja tarkasteli aihetta artikkelissaan ”Politiikkaa perustuslain kustannuksella” (HS 12.6.2011). Sajari kirjoitti, että poliitikot ovat joskus huonoja valvomaan perus- ja ihmisoikeuksien noudattamista ja kysyi, tulisiko Suomeen perustaa perustuslakituomioistuin.

Jälleen akatemiaprofessori Kaarlo Tuori ja prosessori Tuomas Ojanen nostettiin esille tätä kysymystä pohdittaessa. Kummankaan mielestä perustuslakituomioistuimelle ei ole tarvetta. Tuori painotti sitä, että perustuslakituomioistuimen myötä vaarana olisi liiallinen tuomarivalta, sillä tuomareita ei ole valittu demokraattisesti, joten he eivät ratkaisuisaan välttämättä ilmaisisi kansan tahtoa. Ojanen sen sijaan painotti sitä, että tuomioistuimille Suomessa tulisi antaa vahvempi rooli perustuslainmukaisuuden valvonnassa. Hänen mielestä perustuslain 106 pykälän vaatimus ilmeisestä ristiriidasta tulisi poistaa, jotta tuomioistuimilla olisi matalampi kynnys arvioida lakien perustuslainmukaisuutta. Mielenkiintoisena yksityiskohtana sekä Tuori että Ojanen totesivat, että heidän kantansa eivät ole ehdottomia. Mielestäni tämä kertoo siitä, että kyseessä on aihe, joka elää koko ajan ja muuttuvat olosuhteet voivat myös muuttaa käsityksiä.

Perustuslakituomioistuinkeskustelussa nousee esiin myös oikeusvaltion periaatteet. Sajarin artikkelissa (HS 12.6.2011) todettiin, että oikeusvaltion toteutumiseksi tarvitaan joku, joka valvoo, että eduskunnan säätämät lait ovat perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisia. Artikkelissa taustalla on siis se kysymys, täyttääkö Suomi kaikki oikeusvaltion periaatteet. Tämä kysymys nostettiin myös useasti esiin lain vastustajien argumentoinnissa.

Toisena teemana esiin nousee valiokunnan roolin kyseenalaistaminen. Toimittaja Sajari totesi seuraavasti: ”Lex Nokia nostatti kysymyksen, kirjoittaako perustuslakivaliokunta lausuntojaan poliittisessa ohjauksessa eikä perustuslain nojalla” (HS ”Politiikkaa perustuslain kustannuksella”, 12.6.2011). Sekä Tuori että Ojanen olivat sitä mieltä, että perustuslakivaliokunta on toisinaan painottanut päätöksissään poliittisia tarkoituksia. Toimittaja Sajari tulkitsi tämän niin, että perustuslakivaliokunta on mukautunut liikaa hallituksen poliittisen tahtoon. Hän pohtii perustuslakituomioistuimen tarvetta ja kirjoittaa, että jos perustuslakivaliokunta alkaa tinkiä

riippumattomuudestaan, pitäisi perustuslakituomioistuimien perustamista harkita. Sajarin mielestä poliittinen ohjaus voi vaikuttaa liikaa perustuslakivaliokunnan toimintaan.

Esiin nousee myös muita tapauksia, joissa perustuslakivaliokunnan toiminta on herättänyt keskustelua. Jätevesilain muutos, kriisinhallintalaki ja Tehy-lakina tunnettu potilasturvalaki mainittiin lakeina, joissa oikeusoppineet ovat nähneet merkkejä, että valiokunnan päätöksentekoon oli yritetty vaikuttaa poliittisesti. Poliittisen ohjauksen näkeminen ainoastaan negatiivisena asiana viittaa oikeudellisen konstitutionalisin ajatuksenkulkuun, jonka mukaan perusoikeuskysymykset pitäisi nähdä neutraalin oikeudellisina kysymyksinä. Poliittisen konstitutionalisin näkökulmasta taas poliittisen ohjauksen tunnustaminen osoittaa sen, kuinka perusoikeuskysymyksissä kyse on arvostuksista, jotka voidaan perustellusti ratkaista eri tavoin eri näkökulmista. Mielestäni Sajarin artikkeli nojaa oikeudellisen konstitutionalisin suuntaan argumentoinnissaan. Oikeudellisen konstitutionalisin näkökulmasta perustuslaillisuuden arvioinnin tulisi perustua vain ja ainoastaan oikeudelliseen harkintaan.

6.3.5. Yhteenveto perustuslakivaliokunnasta käydystä keskustelusta

Perustuslakivaliokuntaa kohtaan oli kovat odotukset. Herääkin kysymys, oliko valiokunnalla itse asiassa mitään mahdollisuuksia täyttää näitä odotuksia. Valiokunta täytti kyllä lakiesitystä valmistelleen työryhmän odotukset, sillä se otti kantaa perusoikeuskysymykseen. Mielenkiintoista on, että työryhmä totesi, samoin kuin oikeuskansleri myöhemmin, että lakiesityksessä perusoikeuskysymyksiä on vielä ratkomatta. Kuitenkaan perustuslakivaliokunta ei tehnyt lakiin mitään merkittäviä muutoksia. Valiokunnan ehdottamat muutokset eivät myöskään olleet sitovia. Lakipaketti meni loppujenlopuksi eteenpäin sisällän kovinkaan paljon muuttumatta, vaikka monilta tahoilta oli esitetty, että nimenomaan perustuslakivaliokunta ratkaisisi perusoikeuksiin liittyvät avoimet kysymykset. Tämä itsessään kertoo myös perusoikeuksien korostumisesta, sillä päätösvalta siirrettiin perustuslakivaliokunnalle, ja valmistelijat eivät halunneet ottaa lopullista kantaa perusoikeuksien suhteen (ks. Nieminen 2007, 6).

Mielenkiintoista on myös, että ennen päätöstä usko perustuslakivaliokuntaan oli vankkumaton monilla tahoilla, mutta heti puoltavan päätöksen jälkeen valiokunnan rooli kyseenalaistettiin. Tosiseikkoja ajatellen olisi ollut hyvin epätodennäköistä, että valiokunta olisi päätenyt radikaalisti johonkin toiseen ratkaisuun. Kyseessä oli kuitenkin hallituksen esitys, jolla oli enemmistö eduskunnassa ja perustuslakivaliokunnassa. Tämä mielestäni kertoo siitä, että perusoikeuskysymysten olisi haluttu nousevan kaiken muun yläpuolelle niin, että perusoikeudet

olisivat määrittäneet koko lakimuutoksen kohtalon. Olen koonnut taulukkoon 4 yhteen pääteemat, jotka kuvaavat sitä, kuinka perustuslakivaliokunnan rooli keskustelussa ymmärrettiin.

Taulukko 4. Pääteemat, jotka nousivat perustuslakivaliokunnasta roolista käydyssä keskustelussa.

Pääteemat	Löytyneitä teemoja
Säättämisjärjestys	Lakiesitystä valmistellut työryhmä siirtää ratkaisun perustuslainsäätämisyjärjestyksestä valiokunnalle. Usko siihen, että perustuslakivaliokunta osaa kyllä ratkaista. PeV:n mukaan voidaan säätää tavallisena lakina, ei sisällä perusoikeusongelmia.
Asiantuntijoiden rooli	Asiantuntijoiden mielipiteet sivuutettu PeV:n lausunnossa? Olisi pitänyt säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Mikä on asiantuntijoiden rooli?
Valiokunnan poliittisuus	Usko siihen, että perustuslakivaliokunta kyllä ratkaisee. Mikä on PeV:n rooli? Perustuslakivaliokunnan puolustautuminen, PeV suomalainen erikoisuus, valiokunnan toimintatapa, kyseessä poliittinen elin, suomalaisen mallin ongelmat. Ratkaisuna valiosääntötuomioistuim? Perustuslakivaliokunnan roolin merkittävyys. Valiokunnan roolin kyseenalaistaminen, poliittista ohjausta?

7. JOHTOPÄÄTÖKSET

7.1. Vastauksia tutkimuskysymyksiin

Perusoikeuksilla on ollut valtava merkitys toisen maailmansodan jälkeen yhteiskuntien kehittymiseen, ja tätä kehitystä kutsutaan nimellä uusi konstitutionalismi. Uudella konstitutionalismilla tarkoitetaan ennen kaikkea perustuslain sitovuuden ja perusoikeuksien korostumista. Uusi konstitutionalismi on nykyisin kansainvälisesti kiistaton lähtökohta oikeusvaltiolle, jossa yhteiskunnan järjestäytymisen lähtökohtana on perustuslaki (ks. mm. Stone Sweet 2000).

Tämän tutkielman lähtökohtana on ollut sen tarkasteleminen, miten poliittisen ja oikeudellisen vallan jakautumisesta keskustellaan Suomessa. Yhteiskuntajärjestykset ovat jatkuvassa muutoksessa ja pieniä muutoksia tapahtuu eri suuntiin. Uudessa konstitutionalismissa keskeistä on perustuslainmukaisuuden valvonnan tarkastelu. Se taho, joka määrittelee, onko jokin laki tai säädös perustuslainmukainen, määrittelee samalla perustuslakiin kirjattujen arvojen sisältöä. Kyse on siis

vallankäytöstä. Kuten teoreettisessa viitekehyksessä on todettu, on monissa länsimaissa yhteiskunnissa suunta ollut kohti oikeudellista konstitutionalismia. Oikeudellisessa konstitutionalismissa perusoikeuksien turvaaminen on varattu ennen kaikkea tuomioistuimille, joko jokaiselle oikeusasteelle, ylimmälle oikeusasteelle tai sitten erityiselle valtiosääntötuomioistuimelle. Poliittinen konstitutionismi taas lähtee siitä, että lainsäädäntöelimen tulisi olla määräävässä asemassa perustuslainmukaisuuden valvonnassa. (ks. Bellamy 2007.) Kysymys siis kuuluu, onko vallankäyttö oikeuden vai politiikan piirissä.

Suomessa perustuslain loukkaamattomuuden turvaaminen on osoitettu eduskunnan alaisuudessa toimivalle perustuslakivaliokunnalle, mikä on kansainvälisesti poikkeuksellinen ratkaisu (ks. Saraviita 2009, 436). Kansainvälinen kehitys ja trendit vaikuttavat nykyisin globaalissa maailmassa yhä enemmän. EU:n oikeus ja jäsenmaiden perustuslakien lähentyminen ovat tästä hyviä esimerkkejä (Nieminen 2004). Teoreettisessa viitekehyksessä olen esitellyt Richard Bellamyn (2007) teorian uuden konstitutionismin kahdesta ilmenemismuodosta, jotka ovat oikeudellinen ja poliittinen konstitutionismi. Suomalaisessa keskustelussa erityisesti Juha Lavapuro (2010b) on nostanut esiin kolmannen uuden konstitutionismin ilmenemismuodon eli uuden perustuslakikontrollin. Lavapuron mukaan Suomen voidaan sanoa olevan osa uutta perustuslakikontrollia, joka asettuu oikeudellisen ja poliittisen konstitutionismin välimaastoon. Lopullista ratkaisua vallanjaosta ei välttämättä tarvitse tehdä, vaan perustuslainmukaisuuden valvonnassa voidaan löytää välittäviä malleja ja uusia keskustelukanavia lainsäädäntöelimen ja tuomioistuinten välille. Perusoikeuksien ja demokratian välisiä jännitteitä ei tarvitse ratkaista lopullisesti - uuden perustuslakikontrollin lähtökohtana on vuorovaikutus eri toimijoiden välillä. (Lavapuro 2010b.)

Tässä tutkielmassa olen Lex Nokia -tapauksen kautta halunnut peilata, mihin suuntaan keskustelu uudesta konstitutionismista on Suomessa menossa. Lakimuutosta puolustavat vetosivat argumentoinnissaan ennen kaikkea näihin kolmeen pääargumenttiin:

1. Taloudellisten etujen turvaaminen ja yrityssalaisuuksien suojelu
2. Kyseessä tarkasti rajattu oikeus
3. Halu parantaa nykytilannetta

Ensimmäinen tema eli puolustavien argumenttien ydinargumenttia toiminut yrityssalaisuuksien suojelu oli julkilausuttu lakihankkeen päätavoite. Lainsäätäjät vei hyvin vahvasti eteenpäin omaa tavoitettaan. Asian taustalla painoivat vahvat yhteiskunnalliset intressit. Puolustajien vahvin

argumentti oli nimenomaan perusoikeuden rajoituksen vastineeksi saavutettava etu eli kansallisessa intressissä oleva yrityssalaisuuksien suojeleminen, joka pitkällä aikavälillä vaikuttaisi yritysten mahdollisuuteen menestyä, luoda työpaikkoja ja maksaa veroja. Tätä mielestäni kansalliseen intressiin vetoaminen viime kädessä tarkoittaa. Tässä tapauksessa lainsäätäjät arvioivat, että sähköpostin tunnistetiedot on voitava selvittää, jos kaikki muut suojakeinot on jo otettu käyttöön ja on olemassa epäily, että yrityssalaisuus on vuodettu. Hallituksen toiminta voidaan mielestäni nähdä poliittisen konstitutionalisin tyypisenä toimintana, jossa demokraattisesti valitut päättäjät voivat tehdä painotuksia perusoikeuksien välillä yhteiskunnassa vallitsevien olosuhteiden mukaan.

Kyse ei ole siitä, että tässä tapauksessa lain puolustajat olisivat kiistäneet perusoikeuksien merkityksen ja tarpeen. Tosin Suvi Lindénin kommentti työnantajan oikeudesta käskää työntekijä riisuuntumaan yrityssalaisuuksien suojelemiseksi osoitti erittäin huonoa makua ja piittaamattomuutta yhteiskunnan arvojärjestelmää kohtaan, jossa perusoikeudet ovat yksilön oikeuksien takeena.

Mielestäni keskimäinen näistä teemoista, eli tarkasti rajatun oikeuden korostaminen, kertoo uuden konstitutionalisin keskeisyydestä. Tähän teeman kuuluvat argumentit pyrkivät korostamaan sitä, kuinka rajausta on tarkkaan harkittu, kyseessä on viimekätinen keino ja perusoikeuspunnintaa on tehty. Tämä argumentointi kertoo siitä, kuinka lain säätämisessä perusoikeudet täytyy ottaa vakavasti, eikä niitä oli ohittaa vain lyhyellä maininnalla. Perusoikeuksien kunnioitus ja perustuslain loukkaamattomuus ovat keskeisiä oikeusvaltion periaatteita, ja tämän takia lain puolustajille oli erityisen tärkeää korostaa sitä, kuinka perusoikeusnäkökohdat on tässä tapauksessa otettu huomioon.

Kolmas pääargumentti taas kertoo siitä, että lakihankkeeseen vaikuttivat myös monet muut tekijät, joilla ei ole suoraa yhtymäkohtaa uuteen konstitutionalismiin. Tässä ryhmässä esiin tulee hallitusohjelman kirjaus, työmarkkinajärjestöjen tuki ja jo tapahtuneet yrityssalaisuuksien vuodot. Mielestäni tämän tyypisessä argumentoinnissa kyse ei ollut perusoikeuksista tai niiden sisällöstä vaan konkreettisista ja pragmaattisista perusteluista. Tämä mielestäni osoittaa sen, että vaikka tapaus hyvin vahvasti keskittyi perusoikeuksiin, ei se ollut täysin siinä suhteessa perusoikeudellistunut, vaan lakihankkeelle löytyi myös muita perusteluja.

Lakimuutosta vastustaneiden argumentit tiivistin neljään pääargumenttiin:

1. Lakiesitys loukkaa perusoikeuksia

2. Vetoaminen oikeusoppineiden esittämään kritiikkiin
3. Turha ja sekava laki
4. Antaa liikaa valtuuksia yksityisille tahoille ja uusia oikeuksia liian monelle taholle

Lakimuutosta puolustaviin argumentteihin verrattuna lakia vastustavien argumentoinnin voi sanoa olevan hyvin perusoikeuspainotteista. Mielestäni kaikki neljä argumenttien ryhmää vetoavat perusteisiin, jotka nojaavat uuteen konstitutionalismiin. Ensimmäinen teemaryhmä ja vastustavien argumenttien kirkkain ykkönen eli perusoikeuksien loukkaaminen, kertoo siitä, kuinka perusoikeuksilla ajatellaan olevan tarkka ennalta määritelty sisältö, jota lakimuutoksella oltiin loukkaamassa. Kiistatta jokaisella perusoikeudella onkin oma sisältönsä, mutta vastustajien argumentoinnista sai sen kuvan, ettei lainsäätäjän tulisi arvioida uudelleen perusoikeuksien sisältävien arvojen merkitystä. Tässä hyvin nousee esille uuden konstitutionalisin piirre, jossa politiikan tekoa määrittää perusoikeudet. Myös kansainvälisiin sopimuksiin vetoaminen kertoo siitä, kuinka kyseessä todella on kansainvälinen valtava kehityskulku. Kyse on Suomeen tulleesta ilmiöstä, johon ylikansallinen, kansainvälinen ja kansallinen sääntely vaikuttavat.

Toinen ja kolmas vastustajien argumentoinnin teemaryhmä heijastelevat vahvasti myös uutta konstitutionalismia parlamentin yksinomaisen vallan horjuttamisen näkökulmasta. Oikeusoppineiden esittämä kritiikki ja argumentit lain turhuudesta ja sekavuudesta kyseenalaistavat eduskunnan kykyä arvioida lakihankkeita. Tämä on myös keskeinen uuden konstitutionalisin piirre. Raju oikeusoppineiden arvostelu mielestäni kertoo siitä, kuinka perusoikeuksien sisältö tulisi määritellä nimenomaan oikeudellisen arvioinnin perusteella. Tämä viittaa myös Bellamyn (2007) teorian oikeudelliseen konstitutionalismiin, jossa oikeudellisella arvioinnilla suhteessa poliittiseen arviointiin on perusoikeuksien kohdalla suurempi painoarvo. Lain vastustus on mielestäni osoitus perusoikeuksien keskeisyydestä nyky-yhteiskunnassa ja osaltaan osoittaa uuden konstitutionalisin vaikutusta Suomessa. Huomionarvoista on myös, että lain nähtiin rikkovan useaa eri perusoikeutta.

Oikeusoppineiden esittämä kritiikki mielestäni kertoo myös siitä, että kansanedustajiin ei luotettu, vaan ajateltiin, että asiantuntijoilla on enemmän tietoa ja että he voivat objektiivisesti arvioida perusoikeuksien välisiä suhteita. Laaja kritiikin aalto nousi siitä, että perustuslakivaliokunta olisi ohittanut valtiosääntöasiantuntijoiden kommentit ja mielipiteet. Vastustajien mukaan perustuslakivaliokunnan olisi pitänyt ratkaista kantansa ainoastaan asiantuntijoiden mielipiteiden mukaan. Tämä mielestäni heijastelee oikeudellista konstitutionalismia, jonka mukaan vain oikeustieteilijät voivat objektiivisesti arvioida perusoikeuksien välisiä suhteita. Tämä piirre tekee

perustuslakivaliokunnasta juuri tuomioistuinmaisena, kun se nojaa lausunnoissaan vahvasti asiantuntijoihin ja oikeudelliseen argumentaatioon. Tätä on arvostellut muun muassa professori Matti Wiberg (2010, 143).

Professori Ilkka Saraviita (2009, 400) toteaa, että oikeusoppineiden lausunnot julkisuudessa olivat jyrkempiä kuin perustuslakivaliokunnalle annetut kirjalliset lausunnot. Tämä juuri tekee tapauksesta mielenkiintoisen. Miksi oikeusoppineet halusivat niin vahvasti tuoda kantansa julkisesti esille? Mielestäni aineiston perusteella voi sanoa, että oikeusoppineet kokivat, ettei perustuslakivaliokunta ollut huomionut heidän näkökulmiaan riittävästi. Heidän mielestään perustuslakivaliokunnan olisi siis pitänyt huomioida paremmin oikeudelliset näkökohdat. Oikeusoppineiden esittämä julkinen kritiikki siis mielestäni paljastaa oikeudellisen konstitutionalisin tyypistä ajattelua, jonka mukaan oikeudellinen valvonta toimii vastavoimana demokraattisen politiikan epäonnistumiselle (ks. Bellamy 2007).

Argumentti lain turhuudesta ja sekavuudesta mielestäni kertoo myös siitä, että lain vastustajien mielestä perusoikeuksiin ei laissa suhtauduttu asian vaatimalla vakavuudella. Väite lain turhuudesta kertoo myös asiasisällön ja median suhteesta. Kyseessä oli lakiesitys, joka sisälsi monia kohtia ja rajoituksia ja tarkennuksia lakipykälien käytön osalta. Tietyt lakiesityksen kohdat saivat enemmän huomiota kuin toiset, ja varsinkin mielipidekirjoituksissa mutkia oiottiin välillä suoriksi. Uutisoinnista käy selväksi, että lain puolustajat eivät onnistuneet perustelemaan kantaansa mediassa täysin uskottavasti. Lain tarpeellisuuden kyseenalaistaminen nosti esille kysymyksen siitä, olivatko lainsäätäjät täysin tehtävänsä tasalla. Myös lobbaus ja Nokian rooli tulee tässä tarkasteluun. Jos Nokia painosti vahvasti lakihankkeen taustalla ja lain todellista tarvetta ei täysin arvioitu, voisi oikeudellisen konstitutionalisin näkökulmasta arvioida ettei perusoikeuksista päättäminen tulisi olla vain eduskunnan käsissä. Väite turhasta laista siis söi eduskunnan uskottavuutta.

Vastustajien neljäntenä argumenttina ja pelkona oli, että tunnistetietojen käsittelyoikeuden antaminen niin yrityksille kuin yliopistoille, kirjastoille ja taloyhtiöille antaisi yksityisille tahoille liikaa valtaa suhteessa yksilöihin. Vastustajien mielestä ylipäättänsä tällaisen käsittelyoikeuden antaminen antaisi työnantajalle poliisia suuremmat valtuudet. Ennen kaikkea vastustajat pelkäsivät, että tämän oikeuden antaminen avaisi portteja antaa muitakin oikeuksia tarkkailla työntekijöitä. Kysymykseksi nousi, mikä kuuluu julkisen vallan toimivaltaan ja mitä toimivaltaa voi antaa yksityiselle? Myös tämä oli keskustelua perusoikeuksien rajoista ja sisällöstä.

Kritiikin kohdistuminen ennen kaikkea yrityksiin johtui varmaankin siitä, että muilla yhteisötilaajilla oikeus tunnistetietojen käsittelyyn liittyi tietoverkon väärinkäyttöön, kun taas yrityksillä oikeus liittyi sekä tietoverkon väärinkäytön ehkäisyyn että yrityssalaisuuksien suojelemiseen. Vastustajien argumentti taas oli se, että yrityssalaisuus on käsitteenä liian epämääräinen ja epäselväksi voisi jäädä, mikä kaikki kuuluu yrityssalaisuuden piiriin.

Lakiesitystä puolustavien argumenttien ytimessä oli merkittävien taloudellisten intressien suojeleminen, kuitenkin niin että rajoitukset ja toimet ovat tarkkaan punnittuja ja harkittuja. Lakihankkeen tarkoitus oli parantaa voimassa ollutta lainsäädäntöä. Vastustajien argumenttien ydinajatuksina taas oli, että lakimuutos rikkoo perusoikeuksia ja on siten perustuslain vastainen. Toisekseen lakimuutos antaisi liikaa valtaa työnantajille. Eduskunta ja perustuslakivaliokunta eivät olisi saaneet ohittaa oikeusoppineiden esittämää kritiikkiä. Lain vastustajien mielestä muutos oli turha ja perusoikeuksia rajoitettiin turhaan. Argumenteista nousee esiin kysymys eduskunnan pätevyydestä ja kyvystä päättää perusoikeuksien rajoituksista. Aineiston perusteella tätä kykyä arvosteltiin ankarasti. Vastustajien argumentoinnista löytyy siis oikeudellisen konstitutionalismin piirteitä. Eduskunnan kykyä määritellä perusoikeuksien sisältöä epäiltiin.

Perustuslakivaliokunnan roolista käyty keskustelu keskittyi lopulta kolmeen pääteemaan:

1. säätämisyjärjestykseen,
2. asiantuntijoiden rooliin ja
3. valiokunnan poliittisuuteen.

Säätämisyjärjestyksen osalta perustuslainsäätämisyjärjestys olisi ollut todella kova päätös, koska siihen ratkaisuun päätyminen olisi osoittanut, ettei laki ole täysin linjassa perustuslain kanssa. Koko 2000-luvulla ollut paine välttää poikkeuslakeja kertoo uudesta valtiosääntöistymisestä. Uudessa konstitutionalismissa keskeistä nimenomaan on perustuslain sitovuus ja loukkaamattomuus. Tämä kehitys vaikutti varmasti osaltaan siihen, ettei tätäkään lakia voitu säätää muussa kuin tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä.

Asiantuntijoiden lausuntojen sivuuttaminen ja siitä aiheutunut kohu kertoo perustuslakivaliokunnan poikkeuksellisesta toimintatavasta. Toisaalta se on poliittinen elin, mutta toisaalta sen tulisi toimia hyvinkin oikeudellisesti ja tässä asiantuntijoilla eli oikeustieteilijöillä on tärkeä rooli. Perustuslakivaliokunnan asiantuntijat ovat lähes poikkeuksetta oikeustieteilijöitä ja valtiosääntöasiantuntijoita (ks. Wiberg 2003). Kun valiokunta ei toiminut uutisoinnin mukaan

täysin asiantuntijoiden mielipiteen mukaan, yltyi heti kritiikki valiokuntaa kohtaan. Kuitenkin poliittisen konstitutionalisin näkökulmasta valiokunnan tuleekin olla itsenäisesti päättävä elin, joka voi ottaa huomioon niin oikeudellisia kuin poliittisia näkökohtia. Perustuslakivaliokunnan vahvuudeksi on nähty se, että se yhdistää oikeudelliset ja poliittiset näkökohdat (Sasi 2009, 164-165).

Aineistossa esiin nousee myös valiokunnan poliittisen roolin ongelmallisuus. Vaihtoehdoksi nostetaan valtiosääntötuomioistuin, mutta vaihtoehto ei saa oikeastaan olleenkaan kannatusta. Keskustelu vaihtoehdosta valiokunnalle ei siis ottanut oikein tuulta alleen. Tämä kertoo siitä, ettei valiokunnan asemaa lopulta kyseenalaistettu, vaikka keskustelua valtiosääntötuomioistuimesta yritettiin nostattaa. Valiokunnan lausunnon jälkeen keskustelu valiokunnan roolista kääntyiikin keskusteluksi tuomioistuinten vallan lisäämisestä. Aineiston perusteella siis valiokunnan lausuntoon kriittisesti suhtautuneiden mielestä ratkaisuksi perustuslakivaliokunnan toiminnan puutteille tarvitaan tuomioistuinten vallan lisäämistä. Tämä mielestäni kertoo oikeudellisen konstitutionalisin tyyppisestä argumentoinnista. Jos poliittisen toimielimen ratkaisu ei miellytä, ratkaisuna on tuomioistuinten vallan lisääminen. Toisaalta tämä kertoo uuden konstitutionalisin läpitunkevuudesta. Keskustelussa perustuslakivaliokunnasta esille nousee väistämättä myös keskustelu tuomioistuinten asemasta. Aineiston perusteella keskustelu käännettiin hyvinkin tietoisesti PL 106 pykälään ja tuomioistuihin. Tuomioistuinten vallan lisäämisen kannalla on useita oikeustieteilijöitä (ks. Lavapuro 2010b; Ojanen 2010).

Juha Lavapuron (2010b, 254–255) mielestä Lex Nokia oli yksi niistä tapauksista, jossa yhteiskunnalliset intressit ohjasivat liikaa perustuslakivaliokunnan toimintaa. Loppujen lopuksi kuitenkin aineiston perusteella perustuslakivaliokunnan roolista poliittisen ja oikeudellisen vallan rajapinnassa ei keskustelu kovinkaan syvällisesti ja monipuolisesti. Kuitenkin perustuslakivaliokunnan silloisen puheenjohtajan Kimmo Sasin ja varapuheenjohtajan Jacob Södermanin esiintulo (HS 23.11.2008) osoitti sen, kuinka perustuslakivaliokunnan kannanotoista voidaan myös keskustella julkisesti.

Suomalainen valinta järjestää perustuslainmukaisuuden valvonta eduskunnan alaisuudessa ei tapauksen perusteella horjunut, mutta kertoo hyvin siitä vaikeasta tasapainoasemasta, jossa perustuslakivaliokunta on. Valiokunta ei kuitenkaan antanut julkisesti poliittisia perusteluja ratkaisulleen, vaan nojasi oikeudelliseen argumentaatioon. Tapaus toi kuitenkin julkiseen

keskusteluun herkän tasapainon perusoikeuksien oikeudellisen velvoittavuuden ja demokraattisen päätöksenteon välillä.

7.2. Arvokeskustelua tulisi lisätä

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää, miten poliittisen ja oikeudellisen vallan jakautumisesta keskustellaan Suomessa uuden konstitutionalismin näkökulmasta. Lex Nokia toimi tapauksena, jonka kautta arvioin tätä. Kaiken kaikkiaan keskustelussa Lex Nokiasta löytyi paljon uuteen konstitutionalismiin nojaavaa argumentointia. Lakia vastustavien argumentointi seurasi loppujen lopuksi hyvinkin paljon uudelle konstitutionalismille tyypillistä argumentointia. Perustuslain sitovuus oli koko tapauksen ytimessä. Sen sijaan lakia puolustavien argumentoinnista löytyi myös muita lähtökohtia lain puolustamiselle. Lakia puolustavien argumentoinnista löytyi poliittiseen konstitutionalismiin nojaavia perusteluja, kun taas vastustavien argumenttien voi sanoa olleen enemmän oikeudellisen konstitutionalismiin viittaavaa. Lain puolustajat pitivät kiinni eduskunnan oikeudesta tehdä arvovalintoja. Vastustajat kyseenalaistivat eduskunnan kysyä arvioida ja ratkaista perusoikeuskysymyksiä.

Puolustajien eli erityisesti silloisen hallituksen osalta tapaus eteni loppujen lopuksi normaalia kaavaa, eli hallituksen esitys säädettiin laiksi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Laajasta julkisesta huomiosta ja ankarasta keskustelusta huolimatta lakiesitys eteni lopulta eduskunnassa normaalissa käsittelyssä. Poikkeuksellinen tekijä lakiesityksen etenemisen kannalta eduskunnassa oli perustuslakivaliokunnassa kuultujen asiantuntijoiden näyttävä julkinen vastustus lakia kohtaan. Poikkeuksellista oli myös se, että lakihankkeesta käydyssä keskustelussa epäiltiin aivan alusta lähtien siitä, rikkoiko esitys perusoikeuksia vai ei.

Professori Ilkka Saraviidan (2009, 445) mukaan Lex Nokia -tapaus oli ylivoimaisen vaativa mediassa arvioitavaksi. Saraviidan mukaan mediassa ei kyetty täysin hahmottamaan perustuslakivaliokunnan lausunnon merkitystä eduskunnan toiminnassa, eikä media kiinnittänyt huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnon sisältämiin kriittisiin havaintoihin lakiehdotuksesta. Keskustelua Helsingin Sanomissa Lex Nokiasta kävivät kuitenkin eniten ministerit, kansanedustajat, oikeustieteilijät, tietosuojavaltuutettu, muut asiantuntijat sekä lehden oma toimitus pääkirjoitusten ja uutisanalyysien kautta. Keskustelu oli mielestäni suhteellisen korkeatasoista ja osallistajat tiesivät lähtökohtaisesti jo paljon asiaan liittyvästä problematiikasta. Toisaalta keskustelu perusoikeuksien tarkasta sisällöstä mahdollisesti sulki muita keskustelijoita ulkopuolelle,

kun keskustelu oli välillä hyvinkin oikeuspainotteista (ks. Husa 2004, 108). Totta on kuitenkin se, mitä Saraviita (2009, 445-446) toteaa, että tapauksessa oli kyse perustuslain näkökulmasta lähtökohtaisesti ongelmallisen lainsäädännön korjaamisesta.

Tapaus osoittaa perusoikeuksien keskeisyydestä ja määräävästä asemasta nyky-yhteiskunnassa. Niin oikeuskansleri, tietosuoja-valtuutettu kuin monet Suomen eturivin valtiosääntöasiantuntijat suhtautuivat erittäin kriittisesti lakiesitykseen. Miksi perustuslakivaliokunta sitten ohitti kuulemiensa asiantuntijoiden kommentit? Poliittisena toimijana perustuslakivaliokunta katsoi, että kyseessä oli niin painava yhteiskunnallinen intressi, että toinen perusoikeus sai taipua toisen hyväksi. Toisin sanoen luottamuksellisen viestinnän suoja sai joustaa omaisuudensuojan hyväksi. Tämä mielestäni kuvastaa poliittisen konstitutionalismin mukaista toimintaa, jossa demokraattisesti valitut päätöksentekijät menettelytapasäännösten puitteissa tekevät arvion lainsäädännön sisällöstä. Juha Lavapuron (2010b, 86) mielestä perustuslakivaliokunnan toiminta ontui juuri tässä kohdassa, eikä uuden konstitutionalismin mukainen perusoikeuksien loppuun asti viety kunnioitus toteutunut. Kuitenkin Husan (2004, 153) mukaan juuri perustuslakivaliokunnan tehtävänä on niveltää yhteen oikeus ja politiikka ja perustuslakivaliokunnan tulisi tehdä avoimemmin poliittis-moraalisia valintoja.

Poliittisen konstitutionalismin näkökulmasta perustuslakivaliokunta olisi voinut avoimemmin kertoa kaikki päätöksentekoon vaikuttaneet tekijät, jotta perustuslakivaliokunnan rooli oikeuden ja politiikan yhteen niveltäjänä olisi julkilausutumpaa. Poliittisen konstitutionalismin näkökulmasta nimenomaan perustuslainmukaisuuden valvonnan tuleekin olla demokraattisesti valitulla elimellä. Kuitenkin usea tutkija toteaa, että perustuslakivaliokunnan toiminnassa on käytännössä tuomioistuinmaisia piirteitä (ks. esim. Husa 2004). Mielenkiintoinen kysymys onkin, kuinka paljon oikeudellisen konstitutionalismin tyyppinen ajattelu ja muiden maiden ratkaisut antaa tuomioistuimille ja valtiosääntötuomioistuimille perustuslainmukaisuuden valvonta, on vaikuttanut tähän kehitykseen. Tapaus antoi mahdollisuuden nostaa julkiseen keskusteluun kysymyksen vallanjaosta eduskunnan ja tuomioistuinten välillä. Tuomioistuinten lisääntyvä valta kuitenkin siirtää valtaa politiikasta tuomioistuimille. Tuomioistuinten lisääntyvä valta voi johtaa tuomarivaltioistumiseen ja oikeuden politisoitumiseen, kun poliittista päätösvaltaa vähitellen siirtyy tuomioistuimille. Perusoikeuskysymyksen ylikorostuminen taas voi johtaa politiikan oikeudellistumiseen, jonka myötä lainsäädäntöprosessissa avoinna olevien vaihtoehtojen määrä supistuu. (Tuori 2007, 256-274.)

Kuten muun muassa Kauko Sipponen (2009, 285) on todennut, on konstitutionalisoitumiskehitys Suomessa kiistatonta. Perus- ja ihmisoikeuksien suojelu on hyvin oikeudellispainotteista ja moniulotteista kansainvälisten sopimusten, eurooppalaisten mekanismien ja kotimaisen perusoikeussäännösten myötä. Vaikka perustuslakivaliokunnan asemaa ei lopulta kyseenalaistettu, asetettiin valiokunnalle isoja paineita. Lain vastustajien näkökulmasta katsottuna valiokunnan olisi pitänyt ottaa hyvin oikeudellinen lähtökohta tapauksen arvioinnille.

Laaja julkinen keskustelu Lex Nokiasta oli hyvin poikkeuksellista ja tapaus osoittaa mielestäni sen, kuinka perusoikeustietoisuus Suomessa koko ajan lisääntyy. Lain vastustajat näkivät tapauksen vahvasti uuden konstitutionalisin tyyppisen ajattelun kautta, jossa perustuslaki ja perusoikeudet määrittävät etukäteen lainsäädännön sisältöä. Pitkälle menevä politiikan oikeudellistuminen kuitenkin rajoittaa demokraattisesti valitun eduskunnan päätöksentekovaltaa. Ottamatta kantaa itse Lex Nokia -tapauksen perusoikeusproblematiikkaan ja perusoikeuksien väliseen suhteeseen, mielenkiintoinen huomio on se, että professori Tuori, joka on ilmaissut huolensa politiikan oikeudellistumisesta ja ylikonstitutionalisoitumisesta (ks. Tuori 2007), kannatti lakiesitystä eikä nähnyt siinä suuria perustuslakiongelmia.

Tämän tapauksen perusteella voidaan mielestäni sanoa, että keskustelua poliittisen ja oikeudellisen vallan suhteesta todella syntyi. Perustuslakivaliokunnan arviointikykyä ja samalla eduskunnan kykyä lainsäätäjänä arvioida perusoikeuksien välisiä suhteita kyseenalaistettiin. Johtopäätöksenä voi todeta, että tulevaisuudessa julkisen keskustelun lakiesityksistä tulisi olla avoimempaa, jotta perusoikeuksien taustalla vaikuttavista arvovalinnoista todella keskusteltaisiin.

Tämän tutkielman puitteissa laajempi aineisto ei ollut mahdollinen, mutta jatkotutkimuksen kannalta olisi mielenkiintoista selvittää myös verkossa käyty keskustelu ja ylipäänsä verkon ja sähköisen maailman osuus tapauksessa. Lex Nokian vastaanhan nousi poikkeuksellisen vahva vastarinta verkossa ja lain vastustajilla oli myös omat nettisivunsa (www.urkintalaki.fi). Tässä tutkielmassa en ottanut myöskään aineistoksi mukaan perustuslakivaliokunnan saamia asiantuntijalausuntoja, jotka ovat pyynnöstä saatavilla eduskunnasta. Syynä tähän oli tutkimuksen rajaus, koska halusin nimenomaan analysoida julkista keskustelua. Jatkotutkimuksen kannalta olisi mielenkiintoista arvioida myös perustuslakivaliokunnan saamia asiantuntijalausuntoja suhteessa muuhun aineistoon. Mielenkiintoista olisi myös selviää tarkemmin korporatismiin ja lobbaukseen liittyviä kysymyksiä Lex Nokian osalta.

LÄHDELUETTELO

Primääriaineisto

Helsingin Sanomista valikoidut oleelliset artikkelit, jotka löytyivät hakulausekkeen avulla vuosilta 2006-2011.

2006

- 16.3.2006 ”Sisäministeriön työryhmä haluaa rajoittaa rekisteritietojen julkisuutta”.
- 16.3.2006 ”Yritysturvallisuuden parannuksia.” Tietokulma.
- 18.8.2006 ”Tietosuojalakiin haetaan kannanottoa oikeuskanslerilta.”
- 19.8.2006 ”Tietosuojalain muutosesitys on erittäin kyseenalainen.” Pääkirjoitus.
- 22.8.2006 ”Työministeriö: Tietosuojalain muutoksesta sekaannusta.”
- 23.8.2006 Malinen, Jouko (pääluottamusmies (it-ala), Erityisalojen toimihenkilöliitto Erto): ”Tietosuojalain muutoksiin kanta myös oikeuskanslerilta.” Mielipide.
- 27.8.2006 Fredman, Markku (asianajaja, Helsinki): ”Pakkokeinoista pitää keskustella.” Mielipide.
- 30.8.2006 Tilus, Tero (Jyväskylä): ”Yrityksillekö poliisia laajemmat valtuudet?” Mielipide.
- 1.9.2006 ”Työnantajien oikeus sähköpostin seurantaan valmistellaan uusiksi.”
- 1.9.2006 Ilveskivi, Paula (lakimies, Akava): ”Esitys tietosuojalaiksi valmisteltava uudelleen.” Mielipide.
- 7.9.2006 Huttula, Tapio (puheenjohtaja, Erityisalojen toimihenkilöliitto Erto): ”Työntekijän yksityisyyden suoja turvattava.” Mielipide.
- 18.9.2006 Koskinen, Timo (lakimies, SAK): ”Tietosuojalain muutoksessa tiukat rajaukset.” Mielipide.
- 22.9.2006 ”Oikeuskansleri moittii ministeriön esitystä sähköpostiseurannasta.”
- 22.9.2006 Louko, Antti (Espoo): ”Tietosuojalaissa ei ole tiukkoja rajoituksia.” Mielipide.
- 23.9.2006 ”Tietokone-lehti: SAK:lla ja STTK:lla epäilyjä laittomasta teleurkinnasta.”
- 29.9.2006 ”Sähköpostin urkintalaki otetaan takaisin valmisteluun.”
- 29.9.2006 ”Tunnistetiedot työnantajan käyttöön.” Tietokulma.
- 5.10.2006 Pellinen, Kerttu (puheenjohtaja, Yliopistojen ja tutkimusalan henkilöstöliitto): ”Työpaikan käytännöistä on sovittava aidosti yhdessä.” Mielipide.

27.10.2006 Heinonen Risto (kirjoittaja toimii ylitarkastajana Tietosuojavaltuutetun toimistossa): ”Tietosuojalain muutosehdotus uhkaa murentaa lähdesuojan.” Vieraskynä.

2007

31.5.2007 ”Esitys sähköpostiseurannasta valmistumassa.”

6.6.2007 ”Työntekijälle luvassa tieto sähköpostien tutkinnasta.” Uutisetusivu.

6.6.2007 ”Työryhmä sallisi työnantajien seurata työntekijöiden sähköposteja.”

6.6.2007 ”Sähköpostisuoja vielä selvitettävä.” Pääkirjoitus.

9.6.2007 ”Ylimielinen tietojenvuotaja käyttää työpaikan sähköpostia.” Uutisanalyysi.

2008

25.1.2008 ”Tietosuojalain muutos ei vielä eduskunnalle.”

1.2.2008 ”Valtuutettu vierastaa Lex Nokiaa.” Poiminta.

25.4.2008a ”Hallitus ajaa työnantajalle oikeutta urkkia sähköposteja.” Uutisetusivu.

25.4.2008b ”Oikeusoppineet tyrmäävät yrityksille räätälöidyn urkintalain.”

25.4.2008c ”Mitä saa tehdä, mitä ei?”

25.4.2008d ”Lex Nokia.” Tausta.

26.4.2008 ”Yritysvakoilu menee usein tietämättömyyden piikkiin.”

26.4.2008 ”Sähköpostien tietosuoja on perusoikeudellinen ongelma.” Pääkirjoitus.

28.4.2008 Mukka, Antero (kirjoittaja on Helsingin Sanomien toimituspäällikkö): ”Sietämätöntä.” Välihuomio.

30.4.2008 ”Sähköpostin urkintalaki jakaa vihreitä.” Uutisetusivu.

30.4.2008 ”Vasemmistoliitto ja Suvi Lindén miekkailivat sähköpostin urkinnasta.”

30.4.2008 ”Sähköpostin sisältöä ei saa lukea.” Tietokulma.

4.5.2008 Himanen, Keijo (kirjoittaja on Helsingin Sanomien pääkirjoitustoimittaja): ”Urkintaa vai tietoturvaa.” Kolumni.

9.6.2008 ”Nokia jatkoi työntekijöidensä viestiliikenteen urkintaa 2005.”

9.6.2008 ”Lähtölaukaus lex Nokialle.” Tausta.

10.6.2008 ”Keskusrikospoliisi selvittää yhteydenpitoa Nokiaan Huawei-tutkinnan aikana.”

- 10.6.2008 Pietiläinen, Tuomo (kirjoittaja on Helsingin Sanomien taloustoimittaja): ”Nokian pelko on tyhmyyden alku.” Näkökulma.
- 12.9.2008 ”Krp: Nokia ei rikkonut tietosuojalakia.”
- 9.10.2008 Karhula, Päivikki & Risto Heinonen (Karhula toimii johtavana tietoasiantuntijana Eduskunnan kirjastossa, Heinonen ylitarkastajana Tietosuojavaltuutetun toimistossa): ”Jokapaikan tietoteknologia uhkaa kansalaisten oikeuksia.” Vieraskynä.
- 14.11.2008 ” ’Lex Nokia’ sai siunauksen perustuslakivaliokunnalta.”
- 14.11.2008 ”Viestin sisältöä ei saa tutkia.” Tietokulma.
- 18.11.2008 Piispanen, Antti (oikeustieteen ylioppilas, Helsinki): ”Työnantajalla oltava painavat syyt tunnistamistietojen käyttöön.” Mielipide.
- 20.11.2008a ”Nokia selätti perustuslain’.” Uutisetusuviu.
- 20.11.2008b ”Oikeusoppineiden mielestä Lex Nokia rikkoo perustuslakia.”
- 20.11.2008c ”Nokian tietovuotoepäily lain taustalla.” Tausta.
- 21.11.2008 ”Lex Nokian valiokuntakäsittely saattaa viivästyä.”
- 21.11.2008 Lintula, Paavo (kauppatieteiden tohtori, Tampere): ”Kuinka käy yhteiskuntavastuun?” Mielipide.
- 22.11.2008 Ollila, Antero (tekniikan tohtori, Porvoo): ”Miksi Lex Nokia olisi ongelma työpaikoilla?” Mielipide.
- 23.11.2008 Sasi, Kimmo (puheenjohtaja, perustuslakivaliokunta) & Söderman, Jacob (varapuheenjohtaja, puheenjohtaja): ”Viestien tarkkailuoikeus tiukasti rajattu.” Mielipide.
- 25.11.2008 ”Lex Nokia: Näyttö puuttuu.” Uutisanalyysi.
- 27.11.2008 Kangasperko, Raila (hallitusneuvos työ- ja elinkeinoministeriö): ”Työnantajalle kuuluvat viestit voi avata työntekijän poissa ollessa.” Mielipide.
- 28.11.2008 Ripatti, Marko: ”Olinko minäkin vakooja?” Radio- ja TV-arvostelut.
- 2.12.2008 ”Oikeuskansleri Jonkka epäilee Lex Nokian oikeusperusteita.” Uutisetusuviu.
- 2.12.2008 ”Oikeuskansleri arvostelee kiisteltyä Lex Nokiaa.”
- 2.12.2008 ”Lex Nokiassa . . .” Tästä on kyse.
- 5.12.2008 ”Sofi Oksasen ”Puhdistus” sai Finlandia-palkinnon.” Uutisetusuviu.
- 5.12.2008 ”Oikeusministeri: Urkintalaki koskee 60:tä huippuyritystä.”

- 6.12.2008 ”Demarit empivät kantaansa Lex Nokiaan.”
- 8.12.2008 Lindén, Suvi (viestintäministeri (kok.)): ”Tunnistamistiedot äärikeino suojautua tietovuodoilta.” Mielipide.
- 11.12.2008 ”Nuori YK antoi vastauksen natsien raakuuksiin.”
- 13.12.2008 ”Vihreät ja oppositio eivät niele Lex Nokiaa sellaisenaan.” Tästä on kyse.
- 14.12.2008 ”Vapauden rajat.”
- 23.12.2008 Heinonen, Risto (kirjoittaja toimii ylitarkastajana Tietosuojavaltuutetun toimistossa.): ”Lex Nokia romuttaisi lähdesuojan.” Vieraskynä.
- 30.12.2008 Lindén, Suvi (viestintäministeri): ”Tietosuojalaki ei romuta lähdesuojaa.” Mielipide.

2009

- 2.1.2009 Rasilainen, Aki (kirjoittaja on valtiosääntöhistorian dosentti Turun yliopistossa): ”Myös tuomioistuimen voitava valvoa yksilön perusoikeuksia.” Vieraskynä.
- 29.1.2009 ”Lex Nokian vastustajat ostivat mainosaikaa TV:stä.”
- 1.2.2009a ”Nokian väitetään uhkailleen Lex Nokian valmistelussa.” Uutisetusivu.
- 1.2.2009b ”Lakia vahvempi Nokia.”
- 1.2.2009 Blåfield, Antti (kirjoittaja on Helsingin Sanomien pääkirjoitustoimittaja): ”Kaksi maailmaa vastakkain.” Kolumni.
- 2.2.2009a ”Vanhanen ei ole kuullut Nokian lähtöuhkailusta.”
- 2.2.2009b ”Vanhanen: Nokia ei ole uhkaillut maasta lähdöllä.” Uutisetusivu.
- 3.2.2009 ”Valtiosääntöoikeuden professorit eivät kannata perustuslakituomioistuinta.”
- 3.2.2009 Hamberg, Max (filosofian maisteri, Vantaa): ”Tiedon vuotamiseen on lukemattomia keinoja.” Mielipide.
- 5.2.2009 ”Eduskunta käy taantuman kimppuun ensi viikolla.”
- 6.2.2009 ”Parisataa osoitti mieltään Lex Nokiaa vastaan Helsingissä.”
- 6.2.2009 ”HS-raati: Nokian sana ei ole laki.” HS-raati.
- 10.2.2009 ”EK: Netisähköpostin esto voisi koskea vain osaa työntekijöistä.”
- 12.2.2009 ”Lex Nokian valmistelu saa pyyhkeitä valtiontalouden tarkastusvirastolta.”
- 13.2.2009a ”Lindén: Riisumisjuttu yritti olla huumoria.” Uutisetusivu.
- 13.2.2009b ”Katainen Lindén-kohusta: En tunne Lex Nokian sisältöä.”

- 13.2.2009c ”Vain viranomaisella on oikeus kajota ihmiseen.”
- 13.2.2009d ”Vihreät ei aio esittää Lex Nokian hylkäämistä.”
- 13.2.2009 Junkkari, Marko (kirjoittaja on Helsingin Sanomien politiikan toimituksen esimies): ”Toivo-imagon alta paljastuu vanha kypäräpäinen kokoomus.” Vallan liikkeet.
- 14.2.2009 ”Urpilainen vaatii hallitusta vetämään Lex Nokian pois.”
- 14.2.2009 ”Urpilainen: Hallituksen hyllytettävä kiistelty Lex Nokia.” Uutisetusuvi.
- 14.2.2009 ”Nokian Kallasvuo kiistää lähtöuhkailun.” Poiminta.
- 14.2.2009 Aaltonen, Aleksi (Lontoo, Britannia): ”Huonosta laista ei voi syyttää Nokiaa.” Mielipide.
- 14.2.2009 ”Mikä laille nimeksi?” Kuiskaaja.
- 15.2.2009 ”Suuret puolueet painostavat vihreitä Lex Nokian taakse.”
- 15.2.2009 Lyytinen, Jaakko: ”Alistuksen aika.” Lyytinen.
- 15.2.2009 Saarikoski, Laura: ”Älä tee kuten minä teen.”
- 16.2.2009 ”Cronberg: Vanhanen tyytyväinen vihreisiin.”
- 17.2.2009 ”Sasi: Oikeusministeriö voisi olla aloitteellinen Nokia-selvityksessä.”
- 17.2.2009 Järvinen, Petteri (Espoo): ”Muistinvaraiset asiat eivät ole keskeisiä yrityssalaisuuksia.” Mielipide.
- 19.2.2009 ”Lainvalmisteluun kuuluu myös yritysten kuuleminen.” Uutisanalyysi.
- 19.2.2009 ”Tasapainoilua vihreällä oksalla.” Pääkirjoitus.
- 20.2.2009 Heinilä, Ilkka (Salo): ”Suomesta maailman johtava tietoturvamaa.” Mielipide.
- 21.2.2009a ”Tietosuojavaltuutettu: Lex Nokia loukkaa viestintäsalaisuutta.” Uutisetusuvi.
- 21.2.2009b ”Reijo Aarnio: Tietosuojalaki rikkoo viestintäsalaisuutta.”
- 22.2.2009 Kommonen, Mats (tietoturvapäälikkö, Turku): ”Lex Nokiassa on kysymys luottamuksesta.” Mielipide.
- 23.2.2009 ”Akavaa painostettiin hyväksymään Lex Nokia jo vuonna 2006.”
- 23.2.2009 ”Työnantajat painostivat Akavaa Lex Nokian taakse.” Uutisetusuvi.
- 24.2.2009 Kauppinen, Perttu (kirjoittaja on Helsingin Sanomien toimittaja): ”Lex Kauppinen.” Välihuomio.
- 24.2.2009 ”Ministeriön alivaltiosihteeri vahvistaa: Nokian uhattiin lähtevän Suomesta.”

- 24.2.2009 ”EK:n johtaja Laatonen patisti akateemisten Akavaa Lex Nokian taakse kiukkuisella sähköpostiviestillä.”
- 24.2.2009 ”Perusoikeuksiin kajottaessa avoimuus on keskeinen asia.” Pääkirjoitus.
- 24.2.2009 ”Korkea virkamies vahvistaa uhkailun Nokian lähdöllä.” Uutisetusuvi.
- 25.2.2009a ”Lex Nokialle ei löytynyt vihreistä yhtään ymmärtäjää.”
- 25.2.2009b ”Kansanedustajat väittelivät sähköisen viestinnän tietosuojalaista.”
- 25.2.2009 Kaarto, Hanna (kirjoittaja on Helsingin Sanomien politiikan toimituksen uutispäällikkö): ”Lex Nokia nolaa hallituksen.” Näkökulma.
- 25.2.2009c ”Turun kaupunginkirjastossa halutaan vaalia sananvapautta ja tasa-arvoa.”
- 25.2.2009d ”Nokia Siemensin väki vastustaa Lex Nokiaa.” Lyhyesti.
- 25.2.2009 ”Soininvaara: Lex Nokia syntynyt ’aamuyön tunteina’.” Lyhyesti.
- 25.2.2009e ”EIT: Sähköpostit kuuluvat yksityisyydensuojan piiriin.”
- 25.2.2009f ”Vasemmisto haukkui Lex Nokian.” Uutisetusuvi.
- 26.2.2009 ”Kallasvuo: Nokia ei aio lähteä Suomesta.”
- 26.2.2009 ”Vihreiden hangoittelu Lex Nokiaa vastaan sai keskustan huutamaan Vuotoksen perään.”
- 28.2.2009 Tulipää, Anna (oikeustieteen tutkija, Tuusula): ”Urkintasäännös on kuin minestronekeiton ohje.” Mielipide.
- 28.2.2009 Hämäläinen, Unto (kirjoittaja on Kuukausiliitteen toimittaja): ”Suomi ja Nokia - kuin sisarukset.” Kolumni.
- 28.2.2009 ”Lex Nokia ja alaston muistitikku.” Kuiskaaja.
- 1.3.2009 ”SDP:n Viitanen syyttää vihreitä kaksilla korteilla pelaamisesta.”
- 1.3.2009 ”Missä tuoreissa tapauksissa media on päästänyt vallanpitäjät liian helpolla?” Päätoimitus.
- 1.3.2009 ”Uhkailun ammattilaiset.”
- 2.3.2009 ”Vihreät myöntävät: Hallitussopu edellyttää töitä.”
- 3.3.2009 Pusa, Olli (yhteiskuntatieteiden tohtori, vakuutusmatematiikko, sosiaaliturvapolitiikan dosentti, Vantaa): ”Valtataistelusta yhteistyöhön työurien pidentämisessä.” Mielipide.
- 4.3.2009 ”Eduskunta otti vielä yhteen Lex Nokiasta.” Lyhyesti.
- 5.3.2009 ”Riideltä Lex Nokia hyväksyttiin.” Uutisetusuvi.

- 5.3.2009 ”Lex Nokia jakoi hallituksen rivejä viimeiseen äänestyskseen asti.”
- 5.3.2009 ”Kysymyksiä ja vastauksia Lex Nokiasta.”
- 6.3.2009 Koskela, Reijo: ”Hävetkää, 47 kansanedustajaa!” Mielipide.
- 6.3.2009 ”HS-raati pöllyttää konsensusta.” HS-raati.
- 7.3.2009 Vuoristo, Pekka (kirjoittaja on Helsingin Sanomien eduskuntatoimittaja): ”Pois huoli ja levottomuus.” Pakina.
- 7.3.2009 Vahasalo, Raija (kansanedustaja (kok), sivistysvaliokunnan puheenjohtaja, Kirkkonummi): ”Äänestyspoissaoloihin on myös hyviä syitä.” Mielipide.
- 7.3.2009 Sasi, Kimmo (perustusvaliokunnan pj., kansanedustaja (kok), Tampere): ”Tietoturvan puute loukkaa perusoikeuksia.” Mielipide.
- 9.3.2009 ”Lex Yliopistolle buuataan taas.” Tällä viikolla.
- 10.3.2009 ”Viestintäministerin mediaseuranta alkaa kylpyhuoneesta.”
- 14.3.2009 ”Presidentti vahvisti kiistellyn Lex Nokia -tietosuojalain.” Lyhyesti.
- 15.3.2009 ”Mitä vientiä viestintäministeri Yhdysvalloissa edistää?” Hyvä kysymys.
- 3.4.2009 ”Vainajan rahaliikenne voi jäädä omaisilta piiloon sähköpostiin.”
- 14.4.2009 ”Lopputaisto tekijänoikeuksista alkaa.” Uutisanalyysi.
- 16.4.2009 Peltola, Jari & Timo J. Tuikka (Peltola on vapaa politiikan tutkija ja konsultti, Tuikka Suomen poliittisen historian tutkija Jyväskylän yliopistossa): ”Parlamentarismien pelisäännöistä käytävä laaja kansalaiskeskustelu.” Vieraskynä.
- 19.4.2009 Karhu, Tuomo (kirjoittaja on Turun Sanomien kirjallisuudesta vastaava kulttuuritoimittaja): ”Ihmisen ikävä sielun luo.” Kirjat.
- 8.5.2009 Peltokoski, Jukka (kirjoittaja on sosiologi ja apurahatutkija, joka on julkaissut yhdessä Anna-Reetta Korhosen ja Miika Saukkosen kanssa kirjan Paskaduunista barrikadille (Into Kustannus, Like 2009)): ”Prekariaatti haastaa poliitikkojen ja ay-liikkeen vanhan ajattelun.” Vieraskynä.
- 16.5.2009 ”Elinkeinoelämän etujärjestö yrittää vesittää Lex Nokian valvonnan.”
- 16.5.2009 ”EK haluaa estää Lex Nokian valvonnan yrityksissä.” Uutisetusivu.
- 16.5.2009 Sajari, Petri: ”Hyvä työnantaja, paha työntekijä.” Kommentti.
- 17.5.2009 ”EK:n kanta Lex Nokian valvontaan ihmetyttää Akavaa ja STTK:ta.”
- 23.5.2009 Pietiläinen, Tuomo (kirjoittaja on Helsingin Sanomien taloustoimittaja): ”Vallankäyttäjien vastaisku tuli nyt.” Näkökulma.

- 26.5.2009 ”Sähköisen viestinnän . . .” Tästä on kyse.
- 26.5.2009 ”Oikeuskansleri: Valvoja päästettävä yrityksiin tarkastamaan Lex Nokiaa.”
- 27.5.2009 ”Kiinteistöliitto: Lex Nokialle ei ole ollut tarvetta.”
- 29.5.2009 ”Brax hyväksyi Lex Nokian maksulliset tarkastukset.”
- 6.6.2009 Väinönheimo, Seppo (Rovaniemi): ”En enää usko ay-liikkeen kykyyn uudistua.” Mielipide.
- 8.6.2009 ”Viestintäministeriölle taas moitteet kehnosta lainvalmistelusta.”
- 19.6.2009 ”Yliopistot ovat eri linjoilla tietosuojalaki Lex Nokian käyttöönotosta.”
- 19.6.2009 ”Ylläpitäjät piraattijahtiin?” Mitä seuraavaksi.
- 19.6.2009 ”Pitäisikö Lex Nokia ottaa käyttöön Teknillisessä korkeakoulussa?”
- 30.6.2009 ”Maileissa näkyy yrityksen tuho.” Tiedon jyvät.
- 1.7.2009 ”Raumalla kiisteltiin Lex Nokian soveltamisesta.”
- 19.9.2009 ”Sähköpostin laitton valvonta huolestuttaa tietosuojavaltuutettua.” Lyhyesti.
- 28.11.2009 ”Satojen nettiyhteys katkaistaan joka kuukausi haittaohjelmien takia.”
- 28.11.2009 ”Uusi sähköisen . . .” Tästä on kyse.
- 23.12.2009 Heinonen, Risto (kirjoittaja on tietokirjailija ja entinen tietosuojavaltuutetun toimiston ylitarkastaja): ”Alaisten ajankäyttö kiinnostaa yhä enemmän pomoja.” Vieraskynä.
- 27.12.2009 ”Vuoden ulkoistus.” Synkkä vuosi 2009.

2010

- 4.1.2010 Zec, Ermin (Helsinki): ”Jalkapanta uhkailijalle olisi kyseenalainen.” Mielipide.
- 10.1.2010 ”Turha laki.”
- 30.5.2010 ”Isoveli nukkuu vielä.”
- 30.10.2010 ”Raptori ei vanhene arvokkaasti.” Nimiä tänään.
- 31.10.2010 ”TS: Lex Nokiaa ei ole vielääkään käytetty.”
- 6.11.2010 Junkkari, Marko (kirjoittaja on HS:n politiikan toimituksen esimies): ”Lindénin laki.” Kommentti.
- 19.11.2010 ”Suvi Lindénin small talk.” Poliitiikan kulmapöytä.
- 22.12.2010 ”Tietosuojavaltuutettu puuttuu Lex Nokian laittomuuksiin.”

2011

- 4.3.2011 ”Sähköpostiohjeissa isot erot.” Uutisetusuvi.
- 4.3.2011 ”Sähköpostikäytännöt kirjavia.”
- 15.3.2011 ”Kaikki muuttui vaalikaudessa.” Eduskunnan neljä vuotta.
- 20.4.2011 ”Vihreät pohtivat puheenjohtajan vaihdosta.” Vaalit 2011.
- 3.5.2011 ”Vihreissä virisi aito puheenjohtajakisa.”
- 30.5.2011 Järvinen, Petteri (Espoo): ”Sähköpostiko tietoturvaton?” Mielipide.
- 3.6.2011 ”Lex Nokiaa ei ole tarvinnut kukaan.” Uutisetusuvi.
- 3.6.2011 ”Lex Nokia ei kiinnosta yrityksiä.”
- 3.6.2011 ”Oikeustieteilijöiden mielestä Lex Nokian välttämättömyyttä liioiteltiin.”
- 3.6.2011 ”Nokia kiisti painostaneensa lain valmistelussa.” Poiminta.
- 12.6.2011 ”Politiikkaa perustuslain kustannuksella.”
- 5.7.2011 ”Nokian piinaaja.” Kuka?
- 5.11.2011 ”Viestintäministeri: Lex Nokian tarve mietitään uudelleen.”

Instituutioaineisto

HE 48/2008 vp

PeV 29/2008 vp

PL 1999/731

Kirjallisuus

Arajärvi, Pentti (2008), Lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvonnasta. *Lakimies* 3, 454–458.

Bellamy, Richard (2007), *Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge University Press.

Eduskunta (2010), Perustuslakivaliokunta.

http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/valiokunnat/valiokunta-pev01/index.htm?url=/plaza/toimielimet/muut/zvkseuraavakokous_pev01_su.html&te=pev01&lng=fi (luettu 19.11.2010)

Eduskunta (2010b), Käsittelytiedot HE 48/2008 vp. Päivitetty 17.1.1010.

[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/vex4000.sh?\\${APPL}=veps8999&\\${BASE}=veps8999&\\${THWIDS}=41.32/1341390692_190392&\\${TRIPSHOW}=html=vex/vex5000+form=vex5000&\\${THWURLSAVE}=54/1341390714_256296&\\${savehtml}=thwfakta/vpasia/vex/vex.htm#vepsasia-kasittely](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/vex4000.sh?${APPL}=veps8999&${BASE}=veps8999&${THWIDS}=41.32/1341390692_190392&${TRIPSHOW}=html=vex/vex5000+form=vex5000&${THWURLSAVE}=54/1341390714_256296&${savehtml}=thwfakta/vpasia/vex/vex.htm#vepsasia-kasittely)

Eskola, Jari & Juha Suoranta (1998), *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 5. painos. Vastapaino, Tampere.

Grimm, Dieter (2010), The Achievement of Constitutionalism and its Prospects in a Changed World. Teoksessa Dobner, Petra & Martin Loughlin (toim.), *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford University Press, 3–22.

Hallberg, Pekka (1996), Perusoikeusuudistus ja tuomioistuimet. *Lakimies* 5–6, 832–844.

Hallberg, Pekka (2011), Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka, *Perusoikeudet*. WSOYpro, Helsinki, 29–59.

Hautamäki, Veli-Pekka (2006b), Perustuslakivaliokunta valtiosääntötuomioistuinäkökulmasta. *Lakimies* 4, 586–607.

Helsingin Sanomat 25.2.2013, “Lex Nokian käytöstä ilmoitettiin ensimmäistä kertaa”. Uutinen.

Hirschl, Ran (2004), The political origins of the new constitutionalism. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 11: 1, 71–108.

Husa, Jaakko (2004), *Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet ja systematisointi - oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 254.

Husa, Jaakko (2009), Konstitutionalisin mahdottomuus? *Lakimies* 7–8, 1141–1153.

Husa, Jaakko (2009b), Ilmeisyyskriteeri ja tuomioistuimet - siirrännäisestä häirinnäiseksi? Teoksessa *Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 - 7/12 - 2009*. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki, 191–206.

Jyränki, Antero (1989), *Lakien laki: perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan*. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.

Jääskinen, Niilo (2004), Demokratia vai perusoikeudet? Teoksessa *Juhlakirja Pekka Hallberg 1944-12/6-2004*. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki, 101–118.

King, Gary & Robert O. Keohane & Sidney Verba (1994), *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.

- Laitinen, Ahti (2005), Yhteiskunnan oikeudellistuminen ja kontrolli globalisoituvassa maailmassa. Teoksessa Tala, Jyrki & Kauko Wikström (toim.), *Oikeus – Kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen*. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, 71–86.
- Lavapuro, Juha (2010a), Perustuslakivaliokunta perustuslain vartijana. Teoksessa Wiberg, Matti (toim.) *Perustuslakihaasteet*. Edita, Helsinki, 77–94.
- Lavapuro, Juha (2010b), Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki.
- Loughlin, Martin (2010), What is constitutionalisation? Teoksessa Dobner, Petra & Martin Loughlin (toim.), *The Twilight of Constitutionalism?* Oxford University Press, 47–69.
- Lämsineva, Pekka (2004), Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet? *Lakimies* 2, 274–285.
- Nieminen, Liisa (2004), *Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus - valtiosääntöistytvä Eurooppa*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 259.
- Nieminen, Liisa (2007), Tarvittaisiinko Suomessakin valtiosääntötuomioistuin? *Lakimies* 1, 3–24.
- Nikula, Paavo (1999), Perusoikeudet ja lainsäädäntö. *Lakimies* 6–7, 878–886.
- Nousiainen, Jaakko (2011), Suomen hallitusjärjestelmä: sekoittuneesta valtiomuodosta parlamentaariseen, Oikeusministeriön julkaisu.
- Ojanen, Tuomas (2003), Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Helsinki.
- Ojanen, Tuomas (2009), Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja tuomioistuimet - kohti valtiosääntöistä dialogia? teoksessa *Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 - 7/12 - 2009*. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki, 239–252.
- Ojanen, Tuomas (2010), Tuomioistuimet - suomalaisen valtiosääntöoikeuden sokea piste? Teoksessa Wiberg, Matti (toim.) *Perustuslakihaasteet*. Edita, Helsinki, 95–118.
- Ojanen, Tuomas & Martin Scheinin (2011), Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka, *Perusoikeudet*. WSOYpro, Helsinki, 171–195.
- Pohjalainen, Teuvo (2004), Perus- ja ihmisoikeusvalvonta Suomessa. Teoksessa *Juhlakirja Pekka Hallberg 1944-12/6-2004*. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki, 278–286.
- Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma (2007), Edita Prima Oy, Helsinki.
- Rosas, Allan (2011), Perus- ja ihmisoikeudet EU-oikeudessa. Teoksessa Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka *Perusoikeudet*. WSOYpro, Helsinki, 197–213.

Ruostetsaari, Ilkka (2003), *Valta muutoksessa*. WSOY, Helsinki.

Salminen, Janne (2010), Suomen perustuslaki ja eurooppalainen yhdentymiskehitys. Teoksessa Wiberg, Matti (toim.) *Perustuslakihaasteet*. Edita, Helsinki, 61-76.

Saraviita, Ilkka (2009), Lex Nokia täynnä mokia? teoksessa *Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 - 7/12 - 2009*. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki, 435-446.

Sasi, Kimmo (2009), Asiantuntijat perustuslakivaliokunnan lausuntotyössä, teoksessa *Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 - 7/12 - 2009*. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki, 153-166.

Shapiro, Martin & Alec Stone (1994), The new Constitutional Politics of Europe. *Comparative Political Studies* 26: 4, 397-420.

Shapiro, Martin & Alec Stone Sweet (2002), *On Law, Politics, and Judicialization*. Oxford University Press.

Sipponen, Kauko (2000), *Kansalainen – isäntä vai renki*. WSLT, Vantaa.

Sipponen, Kauko (2009), Perustuslain normatiivinen ja yhteiskunnallinen voima, teoksessa *Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 - 7/12 - 2009*. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki, 285-308.

Stone Sweet, Alec (2000), *Governing with judges. Constitutional Politics in Europe*. Oxford University Press, New York.

Tala, Jyrki (1986), Oikeudellistuminen – lähtökohtia keskustelulle. *Oikeus* 15:4, 289-301.

Tarasti, Lauri (2002), Yhteiskunnan oikeudellistuminen. *Lakimies* 4, 575-585.

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2002), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi, Helsinki.

Tuori, Kaarlo (2007), *Oikeuden ratio ja voluntas*. WSOYpro, Helsinki.

Tuori, Kaarlo (2009), Perustuslain tuomioistuINVALVONNAN ultima ratio -perustelu ja perustuslain 106§:n ilmeisyysvaatimus, teoksessa *Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 - 7/12 - 2009*. Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki, 319-338.

Viljanen, Veli-Pekka (2005), Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus. Teoksessa Tala, Jyrki & Kauko Wikström (toim.), *Oikeus – Kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen*. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, 309-323.

Wiberg, Matti (2003), Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana. *Lakimies* 6, 967-991.

Wiberg, Matti (2006), *Politiikka Suomessa*. WSOY, Porvoo.

Wiberg, Matti (2010), Poliittisesti epäkorrekrit jälkisanat: pidättäytytään kansanäänestyksistä ja likvidoidaan presidentti. Teoksessa Wiberg, Matti (toim.) *Perustuslakihaasteet*. Edita, Helsinki, 141-161.

LIITE 1. LEX NOKIA -TAPAUKSEN ETENEMINEN

16.3.2006	Sisäministeriön yritysturvallisuusstrategiaa pohtineen työryhmän raportissa esitetään, että sähköisen viestinnän tietosuojalain toimivuutta tulisi arvioida uudelleen.
17.8.2006	Akava kritisoi muutosehdotusta, koska se järjestön mielestä vaarantaa vakavasti työntekijöiden yksityisyydensuojaa.
18.8.2006	Elinkeinoelämän keskusliitto pitää hyvänä, että pitkään laajapohjaisessa työryhmässä valmisteltu lakiesitys nytkähtää eduskuntakäsittelyyn. Liiton mukaan esityksessä on pitkälti kyse jo voimassa olevan lain selkeyttämisestä.
18.8.2006	Liikenne- ja viestintäministeri Susanna Huovinen (sd) pyytää oikeuskanslerilta kannanottoa sähköisen viestinnän tietosuojalain muutoksesta.
19.8.2006	Luonnosvaiheessa olevan muutosesityksen aloitteentekijöinä ovat työmarkkinajärjestöt EK, SAK ja STTK, joiden ehdotus on siirtynyt lähes sellaisenaan lakitekstiin.
1.9.2006	Työnantajien oikeus työntekijöiden sähköpostin valvontaan on menossa uuteen valmisteluun. Pykälien sisällöstä ja sanamuodoista kiistaa liikenneministeriön, oikeusministeriön ja työministeriön välillä.
22.9.2006	Oikeuskansleri Paavo Nikula moittii liikenne- ja viestintäministeriön esitystä antaa työnantajille oikeus seurata työntekijöiden sähköpostien tunnistetietoja.
28.9.2006	Ministeri Susanna Huovinen (sd) ilmoitti, että muutosesitystä ei anneta eduskunnan käsittelyyn tällä vaalikaudella.
29.9.2006	Lakiesitykseen viitataan HS:ssa ensimmäisen kerran urkintalakina.
5.6.2007	Liikenne- ja viestintäministeriön työryhmä luovutti esityksensä viestintäministeri Suvi Lindénille (kok.). Eri ministeriöiden, elinkeinoelämän ja työntekijäjärjestöjen edustajista koostunut ryhmä oli esityksen sisällöstä yksimielinen. Työryhmän luovuttama esitys ei juuri poikennut alkuperäisestä.
25.1.2008	Tietosuojalain muutoksesta ei syntynyt vielä torstaina hallituksen esitystä. Oikeuskansleri haluaa keskustella lakiesityksen eräistä yksityiskohdista. Esitys vedettiin pois valtioneuvoston istunnon listalta apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen pyynnöstä. Pari kuukautta myöhemmin oikeuskansleri Jaakko Jonkka päätti, että oikeudellista estettä hallituksen esitykselle ei ole. Hän kuitenkin ilmoitti liikenne- ja viestintäministeriön ylijohtajalle Liisa Erolle, että lakiesitys oli yhä ongelmallinen.
1.2.2008	HS uutisoi lakiesityksestä käyttäen siitä ensimmäisen kerran nimeä Lex Nokia.
30.3.2008	HS uutisoi, että Lex Nokia jakaa Vihreiden eduskuntaryhmää.
25.4.2008	Hallitus antoi eduskunnalle Lex Nokiana tunnetun esityksen (HE 48/2008 vp) sähköisen viestinnän tietosuojalain muutoksesta.
13.11.2008	Perustuslakivaliokunta totesi, että laki voidaan säätää tavallisena lakina.
12.12.2008	Liikenne- ja viestintävaliokunta hyväksyi lakiesityksen muutettuna.
29.1.2009	TV-kampanja lakia vastaan aloitettiin.
5.2.2009	Mielenosoitus Lex Nokiana vastaan. Mielenosoitusta oli järjestämässä mm. kansalaisjärjestö Electronic Frontier Finland.
14.2.2009	Oppositio puolue SDP:n puheenjohtaja Jutta Urpilainen vaati hallitusta vetämään Lex Nokian

	pois eduskunnasta.
25.2.2009	Eduskunta äänesti lain sisällöstä. Sähköisen viestinnän tietosuojalain muutos sai sen sisällön, mitä eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on ehdottanut.
26.2.2009	Nokian toimitusjohtaja Olli-Pekka Kallasvuo torjui Ylen A-Plus-ohjelmassa väitteet siitä, että Nokia olisi painostanut ketään tai uhannut pääkonttorin siirrolla.
4.3.2009	Eduskunta hyväksyi lopullisesti sähköisen viestinnän tietosuojalain muutoksen eli Lex Nokian selvin numeroin 96-56. Poissa oli kuitenkin huomattava määrä kansanedustajia, peräti 47.
13.3.2009	Presidentti Tarja Halonen vahvisti lain presidentin esittelyssä perjantaina.
16.5.2009	EK yritti estää tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeuden yrityksissä ja yhteisöissä, joissa Lex Nokia otetaan käyttöön. Oikeusministeri Brax ja myöhemmin oikeuskansleri Jonkka tyrmäävät tällaisen tulkinnan.
1.6.2009	Sähköisen viestinnän tietosuojalaki eli Lex Nokia astui voimaan.
1.7.2009	Yhtään ennakkoilmoitusta Lex Nokian mukaisesta tunnistetietojen käsittelystä ei tietosuojavaltuutetulle ole tullut.
12.2009	Kansalaisjärjestö Electornic Frontier Finland valitti joulukuun alussa Lex Nokiasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen.
22.12.2010	Seurantaryhmän raportista selviää, että neljä yritystä tai yhteisöä on ottanut lain tarjoamat toimet käyttöön tekemättä ennakkoilmoitusta tietosuojavaltuutetulle.
3.6.2011	Yksikään suomalainen yritys tai yhteisö ei ole alkanut soveltaa kiistellyn Lex Nokian sallimia toimivaltuuksia sähköposti- ja internetliikenteen tarkkailussa.
5.11.2011	Uusi viestintäministeri Krista Kiuru toteaa, että Lex Nokian tarve mietitään uudelleen.

Lähteet: Aineiston Helsingin Sanomien artikkelit ja Eduskunta (2010b).